



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE
PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO AMBIENTAL**

GIANNINA SETTIMI CYSNEIROS LANDIM BEZERRA

**O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA PARA ANÁLISE DA
EFETIVIDADE DE GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ESTUDO
NA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CAETÉS, PERNAMBUCO, BRASIL**



Recife, setembro de 2015

GIANNINA SETTIMI CYSNEIROS LANDIM BEZERRA

**O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA PARA ANÁLISE DA
EFETIVIDADE DE GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ESTUDO NA
ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CAETÉS, PERNAMBUCO, BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Ambiental, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco.

Prof^ª. Dra. Renata M^a Caminha Mendes de Oliveira Carvalho
Orientadora

Prof^ª Dr^a Marília Regina Costa Castro Lyra
Co-Orientadora

Recife, setembro de 2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Amanda Tavares CRB4 1751

- B574m Bezerra, Giannina, Settimi Cysneiros Landim.
O modelo de excelência em gestão pública para análise da efetividade de gestão de unidades de conservação: estudo na estação ecológica de Caetés, Pernambuco, Brasil / Giannina, Settimi Cysneiros Landim Bezerra. – Recife, PE: O autor, 2015.
172 f.: il., color. ; 30 cm.
- Orientadora: Profª. Drª. Renata Mª Caminha Mendes de Oliveira Carvalho
- Dissertação (Mestrado) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE, Campus Recife, Coordenação de Pós-Graduação - Mestrado Profissional em Gestão Ambiental, 2015.
- Inclui referências.
1. Gestão Ambiental 2. Política e Gestão Ambiental. 3. Efetividade de Gestão. 4. GESPÚBLICA. I. Carvalho, Renata Mª Caminha Mendes de Oliveira (Orientadora). II. Título.

577.43337 CDD

GIANNINA SETTIMI CYSNEIROS LANDIM BEZERRA

**O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA PARA ANÁLISE DA
EFETIVIDADE DE GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ESTUDO NA
ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CAETÉS, PERNAMBUCO, BRASIL**

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco como parte integrante dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Ambiental.

Data da aprovação: 01 / 09 / 2015

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Renata M^a Caminha Mendes de Oliveira Carvalho
Orientadora - IFPE

Prof. Dr. Hernande Pereira da Silva
Examinador Interno - IFPE

Prof^ª. Dra Maria do Carmo Martins Sobral
Examinador Externo – UFPE

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação representa a busca de caminhos para melhorar a gestão de unidades de conservação em Pernambuco. É um movimento, fruto de minha vivência profissional ao longo de quase dezenove anos de atuação na área de gestão de unidades de conservação no órgão ambiental de Pernambuco, a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) e na Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), onde foram desenvolvidas atividades técnicas e gerenciais na área de conservação da biodiversidade, especificamente no que se refere à criação e gestão de unidades de conservação.

Técnica em edificações formada pela antiga Escola Técnica Federal de Pernambuco (ETFPE) arquiteta graduada em 1981, com especialização em desenvolvimento urbano em 1983, ambos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), também fiz parte do grupo de Analista em Tecnologia de Gestão (ATG) do governo de Pernambuco, atuei em 2008 na Escola de Governo de Pernambuco e, a partir de 2009, no Centro de Formação do Servidor Público do Estado de Pernambuco (CEFOSPE), ministrando cursos de gestão com foco em resultados, gestão ambiental na administração pública e uso produtivo do tempo.

As dificuldades encontradas para transformar as unidades de conservação estaduais em áreas significativas sempre me inquietaram. Apesar de, em algumas poucas unidades, existirem as condições “teóricas” (infraestrutura física, plano de manejo e conselho gestor) e equipe técnica (mínima) responsável pela gestão, a evolução deste tema se dá a passos muito curtos, quase imperceptíveis, surgindo daí a sensação de que todo esforço dispensado é em vão.

Consciente do papel e das responsabilidades assumidos enquanto servidora pública e cidadã pernambucana passei a buscar compreender o funcionamento do aparato do Estado para identificar possíveis caminhos. Assim, descobri que a gestão com foco em resultados vem sendo utilizada em programas bem sucedidos de gestão de unidades de conservação no Brasil como, por exemplo, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Programa ARPA). Isso me motivou a realizar esta pesquisa. Será que podemos pensar em termos de efetividade de gestão de unidades de conservação em Pernambuco a partir de um modelo brasileiro de excelência em gestão pública? Será que os gestores de unidades de conservação percebem a importância da utilização de instrumentos de planejamento, monitoramento e acompanhamento das ações que desenvolvem nestas áreas? A ideia de utilizar ferramentas administrativas para a gestão de unidades de conservação me pareceu um desafio que se coloca atualmente para Pernambuco.

Busquei responder estas questões desenvolvendo esta dissertação. O Governo de Pernambuco continua tentando encontrar seu caminho para gerir suas unidades de conservação com responsabilidade e criatividade e, com certeza, encontrará. O percurso é longo e difícil, afinal trabalhar com meio ambiente ainda não é fácil. Mas, certamente, quem adentra por estas veredas não se perde!

*Aos meus filhos Gabriel e Alice
Aos meus pais Everaldo (in memorian) e Giovannette (Nenete)
Aos meus irmãos Alessandro, Mirella e Adriana
À minha tia-mãe Georgette (Gegete)
Ao meu companheiro de sempre Normando (in memorian)*

Sem vocês eu seria só um pouco de mim... Com vocês, sou do tamanho do infinito!

AGRADECIMENTOS

À Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco (SEMAS) pela confiança e pelas oportunidades que me foram oferecidas.

À todos os que fazem o Mestrado Profissional em Gestão Ambiental do IFPE, professores, colaboradores e colegas da primeira turma pela amizade construída durante o caminho percorrido .

À Prof^ª. Dra. Renata M^a Caminha Mendes de Oliveira Carvalho, minha orientadora, pela amizade, pelo estímulo e orientações sempre precisas, sem deixar de acreditar em minhas possibilidades.

À Prof^ª. Dra Maria do Carmo Martins Sobral pela confiança em mim depositada, pelo carinho e amizade compartilhada em vários momentos de minha vida e pela gentileza de, em meio a tantas atribuições, aceitar ser minha examinadora.

Ao meu grande amigo, Dr. Hélvio Polito Lopes Filho, que estimulou a melhor profissional que havia em mim, acreditando, apoiando e abrindo os espaços para novos desafios e trabalhos, criativos e ousados, que juntos realizamos.

A todos os amigos cultivados a cada dia na convivência harmoniosa e criativa do nosso ambiente de trabalho na SEMAS, onde nos apelidamos carinhosamente de “turma de bio”, por todo o aprendizado que juntos construímos.

Um agradecimento especial à Eliane Basto, Lindinalva Girão e Lúcia Helena Correia por todo “currículo oculto” emprestado e pelo apoio para o desenvolvimento desta dissertação.

A Sandra de Almeida Cavalcanti, gestora da Estação Ecológica de Caetés (ESEC Caetés), amiga de várias jornadas que gentilmente aceitou o desafio proposto neste trabalho. A Narciso de Melo Lins Filho e Eduardo Ribeiro de Melo Filho, técnicos da ESEC Caetés, pela disponibilidade e profissionalismo dedicados a esta pesquisa.

À Rosa Graça Lima Barreto Domingues, coordenadora executiva do Núcleo da Excelência Pública do Maranhão (NEP-MA) e Paulo Galdino da Silva, coordenador do Núcleo de Excelência de Pernambuco, pelas ideias e colaboração generosa.

Ao meu tio Giovanni Cysneiros (*in memorian*) e à minha tia Gegete, amiga, mãe adotada no coração, pela alegria e força de viver e pelo exemplo que é na condução de sua vida.

Aos meus irmãos Alessandro, Mirella e Adriana, sempre presentes em todos os momentos, nas alegrias e nas tristezas, cada um com sua luta e exemplos de bravura que nos dá a certeza de que nunca estaremos sós.

Aos meus pais Everaldo (*in memorian*) e minha mãe Nenete, pelos ensinamentos seguros, simples, mas consistentes, pelo amor e dedicação dispensados a todos os seus filhos e que me fizeram aprender e a querer dar sempre o melhor de mim, acreditando que é possível sonhar e ser feliz.

Aos meus filhos muito amados Gabriel e Alice pelo estímulo e apoio em todos os momentos, para que eu pudesse concretizar mais esta conquista; pelos momentos de mau humor provocados pelo estresse; pelo amor incondicional que jorra do meu peito e por todas as alegrias que me fizeram sentir fazendo parte de suas vidas.

E, acima de tudo, agradeço ao Deus que habita meu coração que, me guiando com Sua luz e sabedoria, permite-me encontrar pessoas generosas e boas de coração que acreditam na cooperação como o caminho para a construção de um mundo melhor. Pessoas que compartilham conhecimentos, amizade, amor e que fazem de mim uma pessoa a cada dia melhor. Obrigada, meu Deus, pelas pessoas que me cercam e por tudo que sou nesta vida!

Qualquer caminho é apenas um caminho e não constitui insulto algum - para si mesmo ou para os outros - abandoná-lo quando assim ordena o seu coração. Olhe cada caminho com cuidado e atenção. Tente-o tantas vezes quanto julgar necessário... Então, faça a si mesmo e apenas a si mesmo uma pergunta: possui esse caminho um coração? Em caso afirmativo, o caminho é bom. Caso contrário, esse caminho não possui importância alguma.

Carlos Castañeda em "Os ensinamentos de Dom Juan"

RESUMO

A implantação de unidades de conservação em Pernambuco é um desafio que se coloca aos gestores públicos e necessita que sejam apontados novos caminhos para torná-las mais efetivas, cumpridoras de seus objetivos e reconhecidas pela sociedade. Dentre as experiências atuais para melhorar o desempenho das áreas protegidas no Brasil, a utilização do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) se destaca no cenário nacional pelos resultados que vem obtendo na melhoria da efetividade da gestão de unidades de conservação da Amazônia. Este modelo, desenvolvido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), elaborado a partir da premissa de que um dos maiores problemas do serviço público é de ordem gerencial, oferece parâmetros para avaliação e melhoria dos sistemas de gerenciamento das organizações visando à obtenção de melhores resultados e, conseqüentemente, contribuindo para a melhoria do serviço público. Objetivou-se aqui analisar a aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública, enquanto instrumento de gestão para melhorar a efetividade das unidades de conservação estaduais. Para tanto, teve como objeto de estudo a Estação Ecológica de Caetés, localizada no município de Paulista, em Pernambuco. Esta área foi escolhida por ser a mais antiga unidade de conservação estadual administrada pelo governo estadual, com plano de manejo desde 1998, revisado em 2012 e conselho gestor atuante. Foi realizada pesquisa bibliográfica e pesquisa documental que subsidiaram o aprofundamento teórico necessário à compreensão do universo histórico em que se insere a política e gestão ambiental pública brasileira, bem como a problemática da gestão de unidades de conservação no Brasil e no Estado de Pernambuco. Para verificar a aplicabilidade do Modelo às unidades estaduais, foi realizada coleta de dados primários na Estação Ecológica de Caetés, em oficinas técnicas, com a participação da equipe da unidade, onde foi utilizado o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública de 250 pontos adaptado à realidade estadual. Por meio da autoavaliação, considerando os critérios de excelência, a pesquisa identificou lacunas relacionadas ao desconhecimento de ferramentas administrativas de gestão. A pesquisa conclui que o Modelo de Excelência em Gestão Pública, enquanto ferramenta gerencial para apoio à gestão de unidades de conservação contribui para a construção de uma nova visão sobre gestão destas áreas. Sua utilização pode proporcionar aos gestores, ferramentas gerenciais que contribuirão para aperfeiçoar seu desempenho e a efetividade de gestão das unidades de conservação de Pernambuco, obtendo resultados mais visíveis para a sociedade em termos de conservação da biodiversidade.

Palavras-chave: Unidade de conservação. Política e gestão ambiental. Efetividade de gestão. GESPÚBLICA

ABSTRACT

The establishment of protected areas in Pernambuco is a challenge for public managers and requires that new ways be aimed at making them more effective, compliant to your goals and recognized by society. Among the current experiences to improve the performance of protected areas in Brazil, using the Model for Excellence in Public Management (MEGP) stands on the national scene for the results that has achieved in improving the effectiveness of management of Amazonian protected areas. This model, developed by the National Program for Public Management and Debureaucratization (GesPública), drawn from the premise that one of the greatest public service issues are managerial order, provides parameters for assessment and improvement of management systems of organizations aimed at obtaining better results and thus contributing to the improvement of public service. The objective was to analyze the applicability of the Model of Excellence in Public Administration, as a management tool to improve the effectiveness of state conservation units. Therefore, we had the object of study the Ecological Station Caetés, located in the Paulista municipality, in Pernambuco. This area was chosen because it is the oldest state parks administered in the state, with the management plan since 1998, revised in 2012 and counsel acting manager. Bibliographic and documentary research that supported the theoretical deepening necessary to understand the historical universe in which it operates the Brazilian public policy and environmental management was held and the issue of protected areas management in Brazil and in the state of Pernambuco. To verify the applicability of the model to units of Pernambuco, primary data collection was conducted in the Ecological Station of Caetés, technical workshops with team unity participation, where we applied the Public Management Assessment Tool 250 points adapted to state reality. Through self-assessment, considering the criteria of excellence, research identified gaps related to ignorance and no use of administrative management tools. The research concludes that the Model of Excellence in Public Management as a management tool to support the management can be successfully used, providing managers management tools that can improve their performance and the effectiveness of management of protected areas Pernambuco, getting more visible results for society in terms of biodiversity conservation.

Keywords: Protected area. Policy and environmental management. Effectiveness of management. GESPÚBLICA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fluxograma de avaliação da gestão pública	68
Figura 2	Atuação do GESPÚBLICA	75
Figura 3	Etapas da melhoria contínua da gestão do MEGP	75
Figura 4	Modelo referencial do GESPÚBLICA	77
Figura 5	Fatores de análise das práticas gerenciais	78
Figura 6	Fatores de análise dos resultados organizacionais	79
Figura 7	Fotos da ACADEBio / ICMBio	84
Figura 8	Esquema representativo das etapas da pesquisa	93
Figura 9	Registro fotográfico dos painéis produzidos no primeiro dia da coleta de dados	95
Figura 10	Localização da ESEC Caetés	100
Figura 11	Vista aérea da ESEC Caetés. A – destaque para a área onde seria destinado o Aterro Sanitário Timbó II; B – destaque para a urbanização do entorno (Conjunto Caetés I e II) no município de Abreu e Lima	101
Figura 12	Vistas do interior da ESEC Caetés. C - áreas com declividade acentuada; D - rio Paratibe, limite sul da ESEC	102
Figura 13	Uso e ocupação do solo na ESEC Caetés e em seu entorno	103
Figura 14	Reuniões ordinárias do conselho gestor realizadas na sede da ESEC Caetés.....	105
Figura 15	Localização da ESEC Caetés no contexto da APA Aldeia-Beberibe e da RMR	107
Figura 16	Aspectos das edificações da sede da ESEC Caetés: A – Acesso à ESEC Caetés/ vista do pórtico de entrada; B – Placa de Boas-vindas; C – Bloco interativo ecólogo Vasconcelos Sobrinho; D – Blocos onde se localizam a vigilância, copa-cozinha, apoio a pesquisadores e onde está prevista a instalação de enfermaria e laboratório; E – Antigo galpão para sementeira e produção de mudas (desativado); F - Bloco de Administração da ESEC	110
Figura 17	Aspectos das edificações da sede da ESEC Caetés: A e B – Sala onde funciona a administração; C – Sala onde está instalada a vigilância; D – Apoio a pesquisadores	111
Figura 18	Painéis produzidos no primeiro dia de coleta de dados	113
Figura 19	Relação entre os processos e produtos na ESEC Caetés	120
Figura 20	Painel produzido para o critério liderança	123
Figura 21	Painel produzido para o critério estratégias e planos	125
Figura 22	Painel produzido para o critério cidadãos	128
Figura 23	Painel produzido para o critério sociedade	130
Figura 24	Painel produzido para o critério informação e conhecimento	132
Figura 25	Painel produzido para o critério servidores/colaboradores	134
Figura 26	Painel produzido para o critério processos	136
Figura 27	Painel produzido para o critério resultados	138

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Unidades de conservação federais com planos de manejo elaborados por período	54
Gráfico 2	Quantidade de unidades de conservação federais distribuídas por bioma	55
Gráfico 3	Quantidade de unidades de conservação estaduais em Pernambuco por categoria de manejo e bioma	64
Gráfico 4	Situação de gestão das unidades de conservação estaduais em Pernambuco	64
Gráfico 5	Dificuldades apontadas pelo grupo para a gestão da ESEC Caetés	115
Gráfico 6	Aspectos facilitadores da gestão identificados pelo grupo da ESEC Caetés	116
Gráfico 7	Aspectos de melhorias necessárias para a gestão da ESEC Caetés	117
Gráfico 8	Critérios analisados e práticas gerenciais correspondentes	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Antecedentes do GESPÚBLICA	73
Quadro 2	Composição do conselho gestor da ESEC Caetés	104
Quadro 3	Perfil organizacional da Estação Ecológica de Caetés	119
Quadro 4	Autoavaliação do critério liderança	124
Quadro 5	Autoavaliação do critério estratégias e planos	127
Quadro 6	Autoavaliação do critério cidadãos	128
Quadro 7	Autoavaliação do critério Sociedade	130
Quadro 8	Autoavaliação do critério informações e conhecimento	132
Quadro 9	Autoavaliação do critério servidores/colaboradores	135
137	Autoavaliação do critério processos	137
Quadro 11	Resultados Organizacionais	138
Quadro 12	Percepção da ESEC Caetés sobre a aplicabilidade do MEGP para avaliação de efetividade de gestão de unidades de conservação	139
Quadro 13	Critérios analisados e práticas gerenciais correspondentes	140

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACADEBio	Academia Nacional da Biodiversidade
ACECAL	Associação Comunitária Educacional e Cultural de Abreu e Lima
AMANE	Associação para Proteção da Mata Atlântica do Nordeste
APA	Área de Proteção Ambiental
APIME	Associação Pernambucana de Apicultores e Meliponicultores
APP	Área de Preservação Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ARPA	Programa de Áreas Protegidas da Amazônia
ASD	Áreas Suscetíveis à Desertificação
ASPAN	Associação Pernambucana em Defesa da Natureza
ATGs	Analista em Tecnologia de Gestão
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSC	Balanced Scorecard
CBD	Convenção das Partes sobre a Diversidade Biológica
CEB	Comunidade Eclesiais de Base
CEFOSPE	Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Estado de Pernambuco
CIPOMA	Companhia Independente de Policiamento do Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Condepe	Instituto de Planejamento de Pernambuco
Condepe/Fidem	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes
COPERGÁS	Companhia Pernambucana de Gás
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
CRs	Coordenações Regionais
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
ECOS	Associação Ecológica de Cooperação Social
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
ESEC	Estação Ecológica
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FIAM	Fundação do Desenvolvimento do Interior de Pernambuco
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FLONA	Floresta Nacional
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FUNATURA	Fundação Pró Natureza
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
FURB	Reserva de Floresta Urbana
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GPS	<i>Global Positioning System</i> (Sistema de Posicionamento Global)
IAGP	Instrumento de Avaliação da Gestão Pública
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INPA	Instituto de Pesquisa da Amazônia
IRH	Instituto de Recursos Humanos
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
KfW	Banco de Desenvolvimento da Alemanha
MaB	Programa O Homem e a Biosfera
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEGP	Modelo de Excelência de Gestão Pública
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MONA	Monumento Natural
NGI	Núcleo de Gestão Integrada
OAP	Observadores de Aves de Pernambuco
ONG	Organização não Governamental
PDF	Plano de Desenvolvimento Florestal e da Conservação da Biodiversidade
PMG	Plano de Melhoria da Gestão
PQSP	Programa da Qualidade no Serviço Público
PROGESTÃO	Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública
QPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
RAPPAN	<i>Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management</i>
RESEC	Reserva Ecológica
RMR	Região Metropolitana do Recife
RNGP	Rede Nacional de Gestão Pública
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVS	Refúgio de Vida Silvestre
SAD	Secretaria de Administração
SEDAP	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República
SEGEF	Secretaria de Gestão Pública
SEGES	Secretaria de Gestão
SECTMA	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAS	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIGE	Sistema Integrado de Gestão Estratégica
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNE	Sociedade Nordestina de Ecologia
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TRANSPETRO	Transporte de Petróleo S.A
TT	<i>Tracking Tool</i>
UC	Unidade de Conservação
UGUC	Unidade de Gestão de Unidades de Conservação
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	RELEVÂNCIA DO TEMA	17
1.2	OBJETIVOS	21
1.2.1	Objetivo geral	21
1.2.2	Objetivos específicos	21
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	21
2	REVISÃO DA LITERATURA	24
2.1	ORIGEM E CONTEXTO ATUAL DA POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL	24
2.1.1	O que pretende a política pública?	24
2.1.2	A questão cultural, a modernização administrativa no serviço público e suas implicações na implementação de políticas públicas	29
2.1.3	Participação social nos processos decisórios e capacitação de gestores para implantação de políticas públicas	39
2.2	GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NO BRASIL	43
2.2.1	Origem e inserção da proteção das florestas nas políticas públicas	44
2.2.2	Conservação dos recursos naturais e gestão de unidades de conservação em Pernambuco	56
2.3	EFETIVIDADE DE GESTÃO: NOVO COMPROMISSO DA POLÍTICA PÚBLICA	66
2.3.1	Modernização administrativa e efetividade de gestão em Pernambuco	68
2.3.2	O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização e o Modelo de Excelência em Gestão Pública	72
2.3.3	Efetividade de gestão de unidades de conservação e o Modelo de Excelência de Gestão Pública	80
3	METODOLOGIA	88
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	88
3.2	CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DA ÁREA DE ESTUDO	89
3.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	91
3.4	COLETA DE DADOS	93

4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	99
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CAETÉS	99
4.2	APLICABILIDADE DO MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA	112
4.2.1	Percepção da equipe técnica da Estação Ecológica de caetés sobre gestão de unidades de conservação	112
4.2.2	Perfil organizacional da Estação Ecológica de Caetés	118
4.2.3	Autoavaliação da Estação Ecológica de caetés a partir dos critérios do Modelo de Excelência em Gestão Pública	121
4.2.4	Aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública para avaliação de efetividade de gestão de unidades de conservação	141
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	145
	REFERÊNCIAS	149
	ANEXO A - Relação e caracterização das unidades de conservação estaduais em Pernambuco	157
	ANEXO B – GESPÚBLICA: Instrumento de autoavaliação 250 pontos	161

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido recentemente, em todos os níveis de governo, acerca da criação e gestão de unidades de conservação. A importância dessas áreas para a humanidade é inquestionável. Todavia, juntamente com os esforços para identificação de áreas relevantes para a conservação, tem crescido também a preocupação com a necessidade de dotá-las de condições adequadas para se transformarem em locais onde, além da proteção da biodiversidade, possam interagir e oportunizar o desenvolvimento socioambiental para as populações locais. Em consequência disso, é importante que os governos busquem estratégias e alternativas para promover a implantação dessas áreas, considerando as demandas atuais da gestão pública ambiental, ou seja, além da participação e do controle social, a capacitação gerencial para o enfrentamento dos novos desafios.

1.1 RELEVÂNCIA DO TEMA

A questão ambiental desde meados do século passado vem se constituindo uma preocupação crescente da humanidade. Dentre estas preocupações, destaca-se a conservação da biodiversidade como um dos temas que sensibiliza pessoas e governos. A criação e implementação de unidades de conservação (UCs) é uma das alternativas estratégicas para a proteção da biodiversidade. Segundo o relatório elaborado pela *the International Union for Conservation of Nature* (IUCN) intitulado *Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas*, as áreas protegidas continuam a ser um dos pilares para a promoção da biodiversidade, dos serviços ecossistêmicos e do bem-estar humano. Hoje, elas cobrem 12,7% da área terrestre do mundo e 1,6% da área global do oceano. Armazenam 15% do carbono terrestre global, ajudando a reduzir desmatamento, o habitat e a perda de espécies, apoiando os meios de subsistência de mais de um bilhão de pessoas (BERTZKY *et al.*, 2012).

Durante a 10ª Convenção das Partes sobre a Diversidade Biológica (CDB), realizada em Nagoya, no Japão (COP 2010) os membros acordaram em trabalhar juntos para implementar, até 2020, vinte metas, visando a proteção da biodiversidade. Foi elaborado o Plano Estratégico 2011-2020, no qual um dos alvos é que até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras estejam protegidas e geridas de forma efetiva (IUCN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011).

Atualmente, por sua contribuição para o desenvolvimento de economias locais e nacionais, as áreas protegidas são reconhecidas como parte integrante das estratégias de desenvolvimento sustentável, associando-se à conservação da natureza, os serviços ecossistêmicos e os valores socioculturais.

O Brasil tem um papel de destaque no cenário mundial no que se refere à conservação da biodiversidade, sendo responsável por cerca de 75% da área total que foi protegida no planeta entre 2003 e 2010 (WWF-Brasil; ICMBio, 2012). As primeiras UCs criadas no país remontam aos anos de 1930: o Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, localizado entre os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais e os Parques Nacionais de Iguaçu e Serra dos Órgãos, em 1939, nos estados do Paraná e Rio de Janeiro, respectivamente. Atualmente, o Brasil conta com 370 unidades de conservação federais, distribuídas em todos os biomas brasileiros: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal e Marinho.

Em Pernambuco, a primeira unidade de conservação criada pelo governo estadual foi o Parque Natural Estadual de Suape, em 1980. Ainda na mesma década, foram instituídas outras 40 reservas ecológicas, além das áreas de proteção dos mananciais da Região Metropolitana do Recife e a proteção de áreas estuarinas. Atualmente, o Estado possui um total de 80 (oitenta) unidades de conservação, distribuídas em diversas categorias de manejo nos biomas Caatinga e Mata Atlântica.

A criação destas áreas é um passo fundamental para a proteção da biodiversidade e para a manutenção da qualidade de vida do homem na terra, mas também representa um grande desafio que se coloca aos gestores públicos. O estabelecimento oficial de unidades de conservação não garante, por si só, que na prática, esteja ocorrendo conservação dos recursos naturais. Torna-se necessária a efetiva implantação dessas áreas por meio de uma gestão que garanta que os objetivos para os quais as unidades foram criadas sejam atingidos.

A questão da efetiva implantação das unidades de conservação ganhou maior relevância a partir de 2004, durante a Sétima Conferência das Partes da Convenção da Biodiversidade (COP-7), realizada na Malásia. Naquele momento, foi adotado Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB, objetivando estabelecer e manter os sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas abrangentes, eficazmente administradas e ecologicamente representativos (BRASIL, 2006).

Para apoiar a implementação deste Programa e possibilitar a avaliação da efetividade de manejo das UCs, foram desenvolvidas metodologias destacando-se, dentre elas, o *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management* (RAPAM), apresentado pela *World Wide Fund for Nature* (WWF), e o *Tracking Tool*, desenvolvido pelo Banco Mundial.

Por outro lado, a partir da década de 1990, a administração pública brasileira, seguindo uma tendência mundial, passou por uma reformulação estrutural com a adoção de um novo conceito e modelo de gestão que se tornou conhecido como gestão pública empreendedora ou gestão para resultados. Este modelo foi a base de toda a reforma administrativa proposta para o Brasil, cujo objetivo é contribuir para a formação de um aparelho de Estado mais fortalecido e eficiente. Trouxe para o serviço público conceitos e ferramentas utilizados pela iniciativa privada, como por exemplo, os princípios da qualidade, destacando além da eficiência e eficácia a noção de efetividade da gestão pública, como objetivo intrínseco da própria política. Visando contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País, em 2005, por meio do Decreto nº 5.378, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA).

A reforma administrativa não possuía foco direto na gestão ambiental. Todavia, as ferramentas gerenciais desenvolvidas para a melhoria da gestão pública brasileira foram consideradas válidas para a avaliação da gestão de unidades de conservação. O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi testado pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) como uma alternativa brasileira para estabelecer um novo modelo de gestão para as unidades de conservação da Amazônia. Iniciado em 2002, uma das principais inovações do ARPA foi a concepção dessas áreas como “organizações” e, assim como quaisquer instituições, sejam elas públicas ou privadas, necessitam de ferramentas gerenciais para possibilitar sua implantação de forma efetiva.

Considerando as UCs como um instrumento da política pública ambiental a gestão dessas áreas não pode deixar de ser objeto de avaliação no campo da implementação voltada para resultados. Esta é outra abordagem apresentada pelo Programa ARPA que possibilitou uma nova visão na definição de estratégias para gestão de unidades de conservação no Brasil.

A busca da efetiva implantação das unidades de conservação é uma crescente demanda da sociedade e uma necessidade estratégica dos governos para as gerações futuras, não só no que diz respeito à conservação da biodiversidade, do patrimônio genético, dos serviços ambientais e ecossistêmicos, como também em face aos cenários que se vislumbram diante das alterações nos padrões do clima. De acordo com os resultados das pesquisas globais, Pernambuco é um dos estados do Brasil mais vulneráveis, aos efeitos das mudanças do clima, apresentando uma situação bastante peculiar. Com uma superfície territorial de, aproximadamente, 98.146 Km² possui mais de 80% do seu território inserido no semiárido onde existem 135 municípios em áreas suscetíveis à desertificação (ASD). Enquanto o agreste

e o sertão padecem o fenômeno das secas, evidencia-se na zona costeira o processo erosivo nas praias que ameaça o patrimônio público e privado. Na Região Metropolitana do Recife (RMR), estes efeitos podem ser agravados pelo aumento médio do nível do mar tendo em vista a alta densidade populacional do litoral (882 hab/km²) associado ao percentual elevado de impermeabilização do solo e às baixas altitudes da área costeira (entre 2m e 4m) o que acarreta grande risco para as cidades (PERNAMBUCO, 2011). Em todos os casos, já se evidencia os efeitos dos chamados eventos extremos, com períodos curtos de chuvas intensas e com períodos de longas estiagens.

Neste cenário, a preocupação com UCs vai além da conservação da biodiversidade que, sem sombra de dúvidas, é necessária para a manutenção da vida no planeta. As unidades de conservação se configuram como alternativas para propiciar uma adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças globais do clima, para promover desenvolvimento sustentável em seu entorno e, consequentemente, influir na qualidade de vida em um futuro próximo.

É neste sentido que se considera fundamental a efetiva gestão de uma unidade de conservação. O papel do Estado é garantir que, uma vez criadas, elas tenham condições de serem implantadas. Para isso, os gestores devem estar habilitados a desempenharem suas funções o que, na maioria das vezes, não acontece. Grande parte dos gestores designados para estas áreas mostram-se com qualificação técnica, mas desprovidos de capacitação para a função gerencial. É necessário que se invista no entendimento de que gerir uma unidade de conservação requer conhecimento de ferramentas e técnicas da administração e gestão públicas, e que existem procedimentos administrativos que precisam ser conhecidos, divulgados e utilizados na gestão dessas áreas.

Em Pernambuco, especificamente, a questão da gestão de unidades de conservação apresenta-se como um grande desafio. Usualmente considera-se que as condições mínimas para se ter uma implantação efetiva de UC seja a disponibilidade de equipe técnica, de sede administrativa, a existência de plano de manejo e um conselho gestor atuante. O quadro atual mostra que de 80 UCs existentes, apenas 11,25% encontram-se nesta situação. Porém é notório que mesmo estas poucas privilegiadas áreas ainda não conseguiram apresentar visibilidade para a sociedade.

A avaliação de como a gestão é desenvolvida nestas áreas, quais são os resultados obtidos a partir dessa gestão e o que a sociedade espera da ação do governo para a conservação e manutenção dessas áreas é fundamental para o bom desempenho da política de conservação da biodiversidade. É neste segmento de gestão pública e gestão ambiental de

unidades de conservação que esta dissertação busca transitar. Entender como os gestores desempenham seu papel, que ferramentas utilizam e que resultados são obtidos.

Diante do exposto, o objetivo desta dissertação é avaliar a aplicabilidade do Modelo de Excelência de Gestão Pública (MEGP) na análise de efetividade de gestão de unidades de conservação em Pernambuco, considerando para isso a experiência de gestão da Estação Ecológica de Caetés (ESEC Caetés).

A utilização do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) para a promoção de efetividade e avaliação da gestão representa a identificação de caminhos possíveis para uma gestão mais efetiva de UCs em Pernambuco. A profissionalização de técnicos que já atuam na área para o exercício da função de gestores abrirá novas perspectivas para o enfrentamento dos desafios que se colocam para a implantação destas áreas e para sua valorização. Ao possibilitar a inserção das UCs no contexto da gestão pública voltada para resultados, as ações desenvolvidas nestas áreas se constituirão instrumentos para o desenvolvimento e sustentabilidade local transformando-as em espaços com valor social agregado ao valor ambiental onde o exercício da cidadania e da inclusão social estejam aliados à conservação da biodiversidade. Tudo isso valorizando as pessoas que nelas trabalham assim como a comunidade na qual ela está inserida, os investimentos públicos e as ações de governo para elas direcionadas.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública na avaliação da efetividade de gestão de unidades de conservação. Para tanto, foi escolhido como área de estudo a Estação Ecológica de Caetés, localizada no município de Paulista, em Pernambuco.

1.2.2 Objetivos específicos

- analisar a política e a gestão ambiental pública no contexto histórico do desenvolvimento do Estado brasileiro;
- analisar a cultura do serviço público brasileiro e suas implicações na implementação de políticas públicas ambientais;

- analisar o Modelo de Excelência em Gestão Pública e sua aplicabilidade para a gestão de unidades de conservação, tendo como referência a Estação Ecológica de Caetés;
- propor alternativas para melhoria da gestão pública de unidades de conservação em Pernambuco.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está apresentada em cinco capítulos. O primeiro se constitui dessa introdução ao tema, sendo discorrido a problemática e a relevância da pesquisa, com apresentação dos objetivos geral e específicos.

No segundo capítulo encontra-se a revisão da literatura apresentando a fundamentação teórica em que baseia esta dissertação. Em um primeiro momento aborda aspectos relacionados à compreensão da política pública enquanto ação de governo, destacando sua relação com o contexto histórico no qual está inserida. Apresenta uma discussão sobre as diversas fases pelas quais passou a gestão pública no Brasil, destacando ainda os aspectos culturais existentes que permeiam o serviço público e seus reflexos na implementação das políticas de governo.

Em seguida, apresenta um resgate da política e da gestão ambiental pública no país no que se refere à proteção das florestas e da biodiversidade, associando-as ao contexto socioeconômico aos quais estão inseridas. Apresenta também a necessidade de uma nova abordagem para a implementação das políticas e ações de governo, principalmente as relacionadas às questões ambientais, frente aos novos desafios que se apresentam: a ampliação da cidadania e do controle social, a busca de resultados concretos para a sociedade e o reconhecimento do valor social agregado às políticas ambientais públicas, com destaque à gestão de unidades de conservação.

Logo após, contém uma discussão acerca da efetividade da gestão pública por meio da implantação da avaliação das políticas e ações do governo quanto aos resultados concretos para a sociedade. Neste contexto, apresenta o Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública) e o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) como instrumento oportuno e necessário para promover melhorias na gestão pública. Destaca sua utilização pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Programa ARPA) considerado a maior iniciativa de conservação de florestas tropicais do mundo e também quando da estruturação do Instituto

Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o que poderá se constituir um norteador para as demandas de Pernambuco.

O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos utilizados e o quarto capítulo contém os resultados e discussão resultantes da pesquisa. Apresenta a caracterização da área onde foi observada a aplicabilidade do MEGP, a Estação Ecológica de Caetés (ESEC Caetés) com detalhes sobre sua localização e peculiaridades inerentes ao seu processo de gestão. Contém ainda a descrição do processo de aplicação do método e os resultados obtidos.

O quinto capítulo apresenta as conclusões sobre a aplicabilidade do MEGP para a avaliação da efetividade de gestão das unidades de conservação estaduais de Pernambuco assim como as recomendações para a melhoria da gestão dessas áreas.

Por fim, são apresentadas as referências utilizadas, incluindo livros, artigos científicos, periódicos, dissertações e web sites, seguido dos anexos.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O objetivo deste capítulo é discutir as teorias que foram utilizadas para construir esta dissertação, apresentando o que já foi desenvolvido por outros pesquisadores, fornecendo o estado da arte do tema escolhido. Neste caso, a revisão elaborada buscou analisar como a política pública e a gestão ambiental refletem o contexto sociocultural em que são concebidas e implementadas. Também que os atuais paradigmas socioambientais exigem posturas criativas e inovadoras no âmbito da gestão pública ambiental e, especificamente, na gestão de unidades de conservação, para que seja possível o enfrentamento e atendimento aos novos desafios que se apresentam para governos.

2.1 ORIGEM E CONTEXTO ATUAL DA POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Este item apresenta uma abordagem sobre a origem da política pública destacando que a formação do aparato do Estado brasileiro propiciou a constituição de uma cultura de serviço público caracterizada pela lentidão dos controles burocráticos e com pouco espaço para a criatividade. Esta situação vai ao encontro dos novos valores democráticos, onde o controle social por meio da participação cidadã exige cada vez mais dos governos, políticas que potencializem os recursos públicos e o atendimento às demandas sociais.

2.1.1 O que pretende a política pública?

A palavra *política* tem sua origem nas sociedades grega e romana e, de maneira geral, está relacionada à arte (ou ciência) de governar, de negociar para compatibilizar interesses de um Estado ou Nação. Em grego, *polis* significa cidade, entendida como a comunidade organizada, formada pelos cidadãos, os *politikos*, homens nascidos livres e iguais, portadores de dois direitos inquestionáveis: a *isonomia* (igualdade perante a lei) e a *isegoria*, (direito de expor e discutir em público opiniões sobre as ações que a cidade deve ou não deve realizar). A organização e a direção dos negócios públicos cabiam aos cidadãos e a esta atividade os gregos denominavam *ta politika*. Para os romanos, *civitas* é a *polis* grega, um ente público e coletivo, e *res publica* é a palavra romana correspondente a *ta politika*. *Polis* e *civitas* correspondem, imperfeitamente, ao que hoje se chama de Estado, assim como *ta politika* e *res*

publica ao que se designa por práticas políticas, referindo-se ao modo de participação no poder, aos conflitos e acordos na tomada de decisões (CHAUÍ, 2010).

Ainda segundo a autora, com o uso generalizado, a palavra *política* passou a significar toda modalidade de direção de grupos sociais que envolva poder, administração e organização. A política, neste sentido, refere-se à ação dos governantes que detêm a autoridade para dirigir a coletividade organizada em Estado, bem como às ações da coletividade em apoio, ou contrárias, à autoridade governamental e mesmo à forma do Estado.

[...] a política foi inventada pelos humanos como modo pelo qual pudessem expressar suas diferenças e conflitos sem transformá-los em guerra total, em uso de força e extermínio recíproco. Como o modo pelo qual os humanos regulam e ordenam seus interesses conflitantes, seus direitos e obrigações enquanto seres sociais (CHAUÍ, 2010, p. 478).

Por outro lado, o estudo da política no sentido etimológico original, remonta aos tempos de Platão, em sua obra clássica “A República” e a Aristóteles. Também está associada à arte de governar, a uma forma de atuação social que rege (ou deveria reger) as tomadas de decisão acerca das prioridades para os investimentos públicos. Tem como objetivo uma ação efetiva diante dos conflitos de uma determinada sociedade, evidenciando uma forma de viver em coletividade. A ação ou participação política dos cidadãos é que permite mudanças nas formas de poder, porque só se pode questionar e se opor (ou não) aos fatos lutando contra eles (ou a favor) através da própria política.

A compreensão da política como forma de agir em coletividade, levou a sociedade greco-romana ao estabelecimento de normas para regular a ação e a convivência social. A lei foi instituída como norma que orienta a ação política e as instituições, para viabilizar esta forma de convivência social. Neste sentido, foram criados os tribunais e os magistrados, o erário público e o espaço público que denominaram de Assembleia, na Grécia, e Senado, em Roma. Nestes locais, os que possuíam direitos iguais de cidadania discutiam suas opiniões, defendiam seus interesses, deliberavam em conjunto, decidindo por meio do voto, podendo também, pelo voto, revogar uma decisão tomada. É esse princípio fundamental, o cerne da invenção da política (CHAUÍ, 2010).

Derani (2006) traz a compreensão de que a política pública é um fenômeno oriundo de um determinado estágio da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação de comportamentos sociais. Segundo a autora, o marco do Estado Moderno é fundamental para a compreensão da política pública que o consolida por uma identidade distinta à sociedade civil com a qual ele se contrapõe.

Com isso, o poder público se diferencia do poder privado, tendo previsibilidade. A sociedade lhe outorga um poder de mando para o seu exercício por tempo determinado. Seu poder é um dever legalmente atribuído.

Assim como Chauí (2010), a autora afirma que a política, no seu sentido primordial não é ação do Estado, mas uma ação da comunidade (ação da polis). Observa que, se o Estado concede ou realiza algo, ele concretiza, em atos, um poder que lhe foi outorgado. Quando ele faz é porque deve fazer, e este dever se origina de uma convenção social. Portanto, as decisões do Estado são resultados de uma correlação de forças num determinado momento e suas estruturas evoluem, a fim de que ele não seja o reflexo das forças dominantes da sociedade, fato que aconteceu até o século XIX, quando se desencadearam as revoluções contestatórias para que o Estado deixasse de ser o braço da burguesia.

No século XX, o Estado se torna político, abrindo-se à participação, assimilando os embates, constituindo-se por uma composição. Desenvolve atividade política como um processo social de decisão e assim, traz definição de ações efetivas e fins materiais a serem realizados. Passa, então, a orientar suas ações para obtenção de finalidades sociais de reequilíbrio, voltadas à melhoria do bem-estar. Enquanto suas decisões espelhavam os interesses daqueles que o integrava, tinha-se um Estado fruto de uma política de representação. Agora, a atividade estatal evoluiu para uma prática identificada com a ação social, passando a desenvolver uma política de construção de novas práticas sociais. É a política do Estado Social, que buscará alcançar finalidades, com planejamento e criatividade. A sociedade participa do processo decisório dentro do espaço público organizado pelo Estado (DERANI, 2006).

Para Bursztyn e Bursztyn (2013) o termo política pública, tal qual se utiliza atualmente, é mais contemporâneo e, assim como Derani (2006), o associa ao Estado Moderno, onde o poder público é entendido como instância sob cuja responsabilidade são tomadas as decisões, em consonância com os princípios da democracia.

Para política pública Souza (2006) apresenta a seguinte definição:

[...] é o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.26).

Ainda segundo a autora, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas

decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre políticas públicas. A essência da política pública é o embate em torno das ideias e interesses. O local onde estes embates se realizam é o governo (SOUZA, 2006).

Para Bursztyn e Bursztyn (2013) de uma maneira geral, a política pública está associada aos processos de decisão referentes à ação dos governos. São ações regulares, institucionalizadas visando a objetivos e fins determinados. Trata-se de um conceito interdisciplinar, que reúne elementos de diversos campos científicos, como ciência política, sociologia, direito, economia e psicologia social.

A política pública é vista também como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios que se constituem um processo dinâmico e de aprendizado. Ao definir o ciclo da política pública em seis estágios (definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação) Souza (2006) destaca o papel da primeira e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas. Para a pergunta de como os governos definem suas agendas, a autora apresenta três tipos de respostas: a primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando é assumido que se deve fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. De acordo com esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocratas. Nesta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Ao final do estudo realizado por Souza (2006) sobre as diversas definições e modelos de políticas públicas, vale destacar as seguintes características por ela apresentadas: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Ela envolve vários atores e níveis de decisão, sendo materializada por meio dos governos, não se restringindo, necessariamente a participantes formais, já que os informais também são importantes. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e, embora tenha impactos no curto prazo, deve ser vista como uma política de longo prazo. Por fim, a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação e avaliação.

Diante do exposto, podem-se tecer as seguintes conclusões:

- A política pública está associada à ação de governo e aos processos decisórios sobre a alocação de recursos por parte do Estado e deve gerar resultados ou serviços para a sociedade.
- A autoridade para governar é outorgada aos governantes pela sociedade e as decisões do Estado sobre qual a melhor política reflete a correlação de forças existentes em um determinado momento.
- A construção de uma consciência coletiva sobre um tema ou problema é fundamental para a decisão de um programa de governo, uma vez que é a capacidade de barganha que orienta a ação pública.
- Após a tomada de decisão sobre o que deve ser feito, a política pública envolve outros ciclos constituídos da execução, monitoramento e avaliação. Estas etapas devem ser consideradas como ciclos deliberativos, formado por vários estágios que constituem um processo dinâmico e de aprendizagem contínua.

A política pública é, conseqüentemente, uma ação intencional com objetivos a serem alcançados. Em contexto de ambientes nacionais e internacionais em transformação e de rápida aceleração do tempo histórico, o Estado, por meio de suas políticas públicas, também é agente de transformações econômicas e sociais (MARTINS, 1997).

Cabe então inferir que a política pública, por se constituir um ciclo que envolve não só concepção, necessita de um espaço onde possa ser viabilizada e transformada em ação concreta em benefício de uma sociedade. O ambiente onde se desenvolve a estratégia e a própria execução da política é a estrutura organizacional do Estado, por meio de suas instituições públicas.

Considerando que o Estado se constitui um espaço de negociação onde o reconhecimento social de um problema e sua priorização, enquanto ação de governo, está relacionada à capacidade de barganha da sociedade e às pressões exercidas sobre ele, as questões ambientais não escapam desta lógica. As decisões sobre a política ambiental pública estão relacionadas ao processo de barganha e à correlação de forças que se estabelecem na sociedade e os interesses a elas vinculados. Este será um aspecto analisado no item 2.2 deste capítulo.

Todavia, existe um aspecto que interfere diretamente na forma de como estas políticas são concebidas e viabilizadas que será abordado a seguir.

2.1.2 A questão cultural no serviço público brasileiro e suas implicações na implementação de políticas públicas

Quando se trata de compreender a política pública no Brasil, um componente fundamental para a sua contextualização não pode deixar de ser considerado: o processo cultural em que se desenvolve a administração pública brasileira. Este é um aspecto fundamental para o entendimento de como as decisões são historicamente tomadas e transformadas em políticas e ações de governo.

O conceito de cultura está associado a um conjunto complexo e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum nos grupos sociais. Quando se trata de organizações, deve-se lembrar de que elas estão inseridas em um ambiente, interagindo com ele, recebendo dele influências e o influenciando. As pessoas que atuam nas organizações são agentes que contribuem para esse intercâmbio constante, sendo seus valores um dos componentes para a formação da cultura da organização.

As organizações são criadas para atingirem objetivos e, para isso, dependem da interação de pessoas, ou seja, dependem de uma rede de significados subjetivos que seus membros partilham (PIRES; MACÊDO, 2006). No caso do Brasil, a cultura organizacional do serviço público está associada à forma como ele aqui se estabeleceu, interferindo, ou não, nas políticas públicas e na sua implementação.

De acordo com teorias mais difundidas sobre a administração pública no Brasil, destacam-se três grandes modelos gerenciais que marcaram a história do Estado brasileiro: o patrimonialista, o burocrático weberiano e o gerencialista. Todavia, eles não se sucederam de forma linear e convivem, até hoje, simultaneamente, sempre presente na cultura do serviço público no país. Para Martins (1997), a cultura da política pública do Brasil é profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista que, mesmo diante das profundas transformações pelas quais passou o país, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, tornaram-se características culturais persistentes, sendo reforçadas ao longo do tempo, por meio do populismo. Isso moldou tanto a percepção da sociedade com respeito ao Estado como a organização da administração pública.

Ainda segundo Martins (1997), o Estado brasileiro pode ser caracterizado como patrimonialista, onde existe uma cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado. Mesmo após a proclamação da república, quando ocorreram mudanças no processo político de detenção do poder, que saiu das mãos do imperador para as mãos das oligarquias locais, o Estado não mudou significativamente seu perfil.

Torres (2013), que pactua do mesmo pensamento de Martins (1997), afirma que a cultura da política pública foi construída a partir das origens da formação do Estado brasileiro. Da descoberta do Brasil, em 1500, até a revolução de 1930, o perfil preponderante do Estado é o de uma grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita, que girava em torno do Estado. Afirma ainda que só em decorrência do processo de urbanização e industrialização que o Brasil experimenta a partir de 1930, é que se estabelece um rearranjo político do Estado no sentido de atender as pressões modernizantes de uma incipiente burguesia nacional que busca seu lugar ao sol.

Faoro (2001) considera que o marco fundamental para a administração pública brasileira foi a vinda da corte portuguesa para o Brasil, quando foi instalado um aparato administrativo caracterizado pela burocracia e pelo patrimonialismo¹. Só a partir de 1930, com o avanço do modo capitalista e do processo de industrialização no mundo, a supremacia desta forma de administrar tornou-se um entrave no Brasil, evidenciando seu descompasso com os avanços tecnológicos e institucionais que a indústria apresentava.

A cultura patrimonialista passa, então, a dividir espaço com um novo modelo de Estado que começa a ser difundido e implantado: o intervencionista. Neste momento, o Estado passa a induzir o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, expandir e apoiar a profissionalização das organizações públicas. Ao lado da cultura patrimonialista, a burocracia passa a ocupar o dia-a-dia da administração pública brasileira (MARTINS, 1997).

No primeiro governo de Getúlio Vargas, década de 1930, houve um esforço para normatização e padronização de procedimentos administrativos. Iniciou-se um período de definição de normas para algumas áreas julgadas fundamentais (gestão de pessoas, compras e execução financeira) e também foram instituídos órgãos responsáveis pela fiscalização da nova ordem burocrática. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, influenciado pelo processo de industrialização e desenvolvimento do capitalismo nacional, teve como objetivo trazer para a administração pública brasileira um caráter mais racional, modernizando-a. É o início de um modelo de administração pública que foi denominado “racional-burocrático”. O ambiente cultural encontrado para essa reforma modernizadora não foi amistoso, pelo contrário, foi muito adverso, face o enfrentamento das práticas patrimonialistas já arraigadas no serviço público. Todavia, por meio do DASP, foram dados os primeiros passos para a qualificação de uma parcela de servidores considerada estratégica para a administração pública (TORRES, 2013).

¹ Patrimonialismo caracteriza-se como forma de política tradicional em que não há uma separação visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção do governante, que entende e controla o Estado como se fosse uma extensão do seu próprio domínio privado (TORRES, 2013)

Sobre este fato, Pires e Macêdo (2006) destacam que a característica marcante deste período foi a reforma dos meios, dos procedimentos administrativos, em detrimento das atividades substantivas do Estado, ou seja, de suas atividades fins.

O impulso reformista do Estado que se iniciou em 1930, entrou em colapso após 1945, com a queda do Estado Novo de Getúlio Vargas. Caracterizado por um regime autoritário, sua falência é atribuída à orientação autocrática e impositiva, que contribuiu para a formação de uma administração pública com características de um sistema fechado, voltada para o ambiente interno, não considerando o ambiente externo em que se encontrava.

Somente no início da década de 1950, foi esboçado um novo ciclo que se estendeu por cerca de dez anos. O novo projeto nacional de desenvolvimento evidenciou a profunda ineficiência do instrumental administrativo existente no aparato do Estado brasileiro. Para possibilitar o cumprimento das metas ambiciosas em termos de prazos e resultados, inicia-se uma reorganização geral dos serviços públicos. É a década do “desenvolvimentismo”, simbolizada pelo Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (MARCELINO, 2003).

A administração de Juscelino Kubitschek foi exercida desacreditando a burocracia disponível e sem investimento na sua profissionalização. Sempre que novos desafios e atribuições surgiam, o caminho mais fácil para trilhá-lo era [...] “criar novas estruturas alheias à administração direta, resolvendo o problema imediato e adiando, indefinidamente, a difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente.” (TORRES, 2013, p.151).

Com o regime militar imposto em 1964, o foco da política passou a ser o desenvolvimento econômico, que teve papel fundamental na ideologia intervencionista do regime. O Estado passou a assumir como prioridades o desenvolvimento das relações de mercado e a maior participação do Brasil no comércio internacional.

Para modernizar a administração pública, foi instituído o Decreto-lei nº 200/1967 que, com seus 215 artigos, buscava propiciar a utilização no serviço público de instrumentos gerenciais da iniciativa privada. Isso favoreceu a introdução de profundas alterações na organização e no funcionamento do Estado administrativo legado pela Segunda República. Representou um momento importante, estabelecendo uma nova abertura conceitual e utilização de técnicas de gestão contempladas no modelo gerencialista. A implementação do Decreto-lei nº 200/1967 consolidou o modelo de “administração para o desenvolvimento” que marcou, durante muito tempo, a evolução da administração pública no país (MARCELINO, 2003).

O tratamento diferenciado imposto pelo regime militar à administração indireta foi traduzido em investimentos na sua qualificação, remuneração, estruturação e aparelhamento. A administração pública direta, responsável pelas políticas públicas da área social, foi sucateada e desaparelhada, seus servidores desmotivados com os baixos salários, o que trouxe reflexos expressivos para a população mais carente. Todo investimento para modernizar a administração indireta, fomentado pela utilização de técnicas modernas de gestão, qualificação do quadro de pessoal e valorização salarial que caracterizou a administração indireta, foi relegado na administração direta, que continuou muito marcada pela mentalidade patrimonialista.

Segundo Torres (2013), os efeitos negativos dessa situação logo começaram a surgir. Um dos objetivos do Decreto-lei 200/1967, que era fortalecer e aperfeiçoar os mecanismos de controle, coordenação, gerenciamento e planejamento estratégico sobre a administração pública federal, perde força na medida em que o aumento desordenado das instituições da administração indireta inviabilizavam estes mecanismos². Outro aspecto que destaca é que para contrapor a perda de legitimidade do regime, os militares faziam uso da cultura patrimonialista, trocando cargos por apoio político.

Sobre a reforma gerencial empreendida pelos militares, o autor acima citado afirma que um dos grandes equívocos foi a não formação de administradores públicos para a administração direta. Os problemas gerenciais eram contornados com a contratação de altos dirigentes, geralmente da iniciativa privada ou das empresas públicas, o que favoreceu o sucateamento da administração direta e o baixo profissionalismo do seu quadro de funcionários. Também não garantia o espírito de corpo da burocracia pública, que representa a memória cultural das instituições, assegurando a continuidade e profissionalismo na execução e planejamento de políticas públicas.

Assim, a administração indireta sofreu menos os efeitos da herança patrimonial, clientelista e nepotista, conseguindo níveis mais elevados de produtividade e eficiência. Porém, a liberdade de contratação nestas instituições, propiciada pelo regime celetista, foi utilizada, da maneira patrimonialista e nepotista, para favorecer a clientela de apadrinhados da alta burocracia civil e militar. Sobre este assunto, Torres (2013) destaca que:

[...] as reformas empreendidas nos regimes autoritários no Brasil, uma

² Em 1976 existiam 571 instituições da administração indireta nos três níveis de governo, das quais 60% foram criadas entre 1966 e 1976. Só no plano federal, foram criadas 267 empresas estatais e outras 68 agências da administração indireta (TORRES, 2013).

burocrática com Getúlio Vargas e outra gerencial no regime militar, apresentaram em comum a marca patrimonialista de nascença, que entende a administração pública como mecanismo preferencial de distribuição de privilégios e obtenção de apoio político. Sem dúvida, essa marca patrimonialista ofuscou e neutralizou a maior parte dos avanços conseguidos com a adoção de modelos mais impessoais e gerenciais na burocracia estatal (TORRES, 2013, p. 160).

Como destaque do período militar para a modernização da administração direta foi a criação do Ministério da Desburocratização, em 1979. Dirigido por Hélio Beltrão até 1983, este pode ser considerado o primeiro movimento no sentido de enxergar a população como cidadã e não apenas como contribuinte. É o início de uma mudança cultural, ainda que de difícil disseminação, que começa a ser levada adiante, tendo a sociedade como centro e destino principal da ação do governo (TORRES 2013).

O governo civil que assumiu o poder em 1985 tinha o desafio de reverter esse quadro. O caminho rumo a um regime democrático, a crise econômica, as desigualdades sociais além das distorções administrativas, favoreciam a criação de uma imagem de ineficácia do serviço público, associando-o a uma fonte geradora de privilégios, exigindo enfrentamento do problema por parte do governo. Sob a égide do liberalismo econômico, era necessário reduzir o tamanho do Estado, dotando-o de organicidade, eficiência e receptividade às demandas da sociedade, ansiosa pela democracia nas decisões e eficiência do serviço público que lhe era prestado (MARCELINO, 2003).

A reforma proposta pelo governo Sarney pretendia resgatar a administração pública e produzir mudanças no Estado para e atender às demandas da sociedade. Buscava implantar sistemas administrativos que acelerassem o desenvolvimento e possibilitassem ao país o uso efetivo de seus recursos. Porém, considerando o contexto econômico, social, político e cultural do momento, a reforma administrativa não pode ser tratada considerando somente os aspectos legais e técnicos. A “máquina estatal” deveria ser pensada como instituições socialmente eficazes, ou seja, capazes de responder com agilidade às demandas populares (MARCELINO, 2003).

Segundo o autor, foi criada a Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal para elaborar um projeto a partir de princípios que o novo governo considerava essenciais:

- Restauração da cidadania para prover os cidadãos de meios para a realização de seus direitos, obedecendo aos critérios de universalidade e acesso irrestrito.

- Democratização da ação administrativa em todos os níveis do governo, através de dinamização, redução do formalismo e transparência dos mecanismos de controle.
- Controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela sociedade, e articulação com proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, execução e controle administrativo-institucional.
- Descentralização e desconcentração da ação administrativa com o objetivo de situar a decisão pública próxima do local de ação, além de reverter o processo de crescimento desordenado da administração federal.
- Revitalização do serviço público e valorização dos serviços; e
- Melhoria dos padrões de desempenho a fim de promover a alocação mais eficiente de recursos (MARCELINO, 2003, p. 646).

Assim, do ponto de vista estrutural, havia o objetivo de fortalecer e modernizar a administração direta e a tentativa de reverter o processo de crescimento da administração indireta reduzindo o número de órgãos e entidades superpostos ou duplicados.

Em 1986, o DASP foi extinto, sendo criada, no mesmo ano, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), ligada diretamente ao presidente, o que a fortalecia. Dentre suas principais ações está a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), referencia até os dias atuais na formação de pessoal do governo federal.

Durante o processo de elaboração da nova Constituição Federal, os servidores públicos conseguiram empreender uma mobilização que resultou em uma série de garantias e até mesmo privilégios como, por exemplo, a estabilidade e a obrigatoriedade de implantação do regime jurídico na área de pessoal e da igualdade de vencimentos para cargos assemelhados (PIRES; MACÊDO, 2006). Outra grande contribuição da Constituição de 1988 para a formação de uma nova mentalidade e cultura no serviço público foi a adoção do concurso público como via única e universal para o ingresso no setor, o que tem propiciado a profissionalização e a moralização do aparato estatal.

Em 1990, é eleito para presidente da República Fernando Collor. Seu discurso modernizador, em sintonia com a agenda internacional do “Consenso de Washington”³, preconizava, dentre outros aspectos, a privatização de estatais e o enxugamento da máquina pública.

³ Forma como ficou popularmente conhecida a reunião que ocorreu em 1989 na capital americana. Dela saíram uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. As ideias, já proclamadas pelos governos de países desenvolvidos, principalmente EUA e Reino Unido, não eram consideradas uma imposição mas, instituições como o Banco Mundial e o FMI, colocavam a cartilha neoliberal como pré-requisito necessário para concessão de novos empréstimos e cooperação econômica. (NOGUEIRA, 1994)

Segundo Torres (2013), o novo governo agiu na contramão do processo de resgate do serviço público e modernização da máquina administrativa em andamento. Direcionou duras críticas ao serviço público, enfatizando ao máximo suas ineficiências e contradições, expondo-lhe à execração popular. Atacou o funcionalismo público denominando-o de “marajá”, o que caiu no gosto popular, tornando a expressão corriqueira para caracterizar aquele servidor que nada faz e muito recebe do Estado. Em toda sua campanha à presidência, Fernando Collor defendeu a ideia de que estes servidores seriam os únicos e maiores responsáveis por boa parte dos males que afligiam o país. Esse clima de terror psicológico e desvalorização social se abateram de maneira intensa sobre a administração pública, jogando no chão a autoestima e senso de relevância e importância social dos servidores.

Em um processo caótico de reforma da administração pública, milhares de cargos de confiança foram extintos, servidores sem estabilidade foram demitidos e outros tantos colocados em disponibilidade remunerada. Para Torres (2013), a passagem de Collor pela presidência da República provocou uma desagregação e um estrago cultural e psicológico muito grande. A administração pública sentiu os golpes desferidos pelo governo, com a autoestima dos servidores atingindo os níveis mais baixos de toda sua história.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) incorporou a reforma administrativa na agenda política brasileira, em consonância com as redefinições do Estado moderno que vinham ocorrendo desde a década de 1970, considerando também a necessidade de inserção do país no cenário mundial. Seguindo a tendência internacional, começou a implantar os fundamentos do que veio a ser denominado de nova gestão pública. Para isso, contou com a habilidade técnica e política de Luiz Carlos Bresser Pereira, que comandava o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Em 1995, é apresentado pelo presidente da república o Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado por Bresser Pereira. Seu objetivo era implantar uma nova forma de governo, baseada na visão neoliberalista de “estado mínimo”, colocando o cidadão como centro e destino principal das políticas públicas. Três fatores são apontados como as razões que inviabilizavam a administração pública brasileira:

[...] as restrições fiscais, desencadeadas pela elevação do preço do petróleo nos anos 1974/1979; a crise de intervenção, que impunha um modelo de inflexão no modelo intervencionista da socialdemocracia, principalmente a europeia; e a crise de gestão, caracterizada pelo esgotamento do modelo burocrático tradicional como forma precípua de atuação estatal (TORRES, 2013, p. 176).

A Reforma da Gestão Pública de 1995 empreendida por Bresser Pereira compreendia três dimensões: a institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado, por meio da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias e as organizações sociais; a dimensão cultural que buscava uma mudança de mentalidade, visando sair da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior; e a dimensão de gestão, definida pela maior autonomia e introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores: a administração por resultados, a busca pela excelência da gestão pública e o controle social (BRESSER PEREIRA, 1997).

Este modelo de gestão trazia mais uma vez para o serviço público, conceitos e ferramentas utilizados pela iniciativa privada, como os princípios da qualidade, destacando além da eficiência e eficácia a noção de efetividade⁴ da gestão pública como objetivo intrínseco da própria política pública (CASTRO, 2006).

Pelas mudanças estruturais que o plano diretor propunha, houve uma forte resistência dos servidores aos projetos do governo. Porém, deve-se ressaltar que, ao contrário dos projetos implantados anteriormente, a reforma proposta foi elaborada e empreendida em pleno regime democrático, o que impôs um ritmo mais lento, com negociações complexas para sua efetivação, além de intenso debate sobre a estrutura do Estado⁵.

Sobre a questão de mudança em instituições, Maquiavel em sua obra “O Príncipe” observa um aspecto fundamental neste processo que é “o descompasso temporal que se observa entre a adesão e a resistência dos principais atores alcançados pelas mudanças”.

Deve-se considerar aqui que não há coisa mais difícil, nem êxito mais duvidoso, nem mais perigoso, do que o estabelecimento de novas leis. O novo legislador terá por inimigos todos aqueles a quem as leis antigas

⁴ Eficiência é a capacidade do administrador de minimizar o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Eficácia é a capacidade de ‘fazer as coisas certas’ ou de conseguir resultados. Isto inclui a escolha dos objetivos mais adequados e os melhores meios de alcançá-los. Efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população (CASTRO, 2006). O princípio da eficiência passou a ser denominado um *princípio expresso* a partir da emenda constitucional nº 19/98 que o incluiu no caput do art. 37 da Constituição Federal. Segundo Pascarelli Filho (2011) ele ainda possui concepções diferenciadas, mas representa um importante instrumento para fazer exigir a qualidade dos serviços e produtos advindos do Estado. Segundo Meirelles (1998, *apud* PASCARELLI FILHO, 2011, p. 44) “é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

⁵ As reformas empreendidas na década de 1930 no Getúlio Vargas e em 1967, no regime militar, foram introduzidas importantes modificações, mas não exigiram nenhum tipo de negociação haja vista terem sido concebidas e executadas em regimes políticos autoritários (TORRES, 2013).

beneficiavam, e terá tímidos defensores nos que forem beneficiados pelo novo estado de coisas. Essa fraqueza nasce parte do medo dos adversários, parte da incredulidade dos homens, que não acreditam na verdade das coisas novas senão depois de uma firme experiência (MAQUIAVEL, 1991, *apud* TORRES, 2013, p. 177).

Segundo Torres (2013) a reforma administrativa de Bresser Pereira enfrentou um cenário bastante adverso desde o início, tendo de superar uma forte e organizada resistência dos servidores, contando apenas com um apoio discreto, disperso e pulverizado de poucos setores da sociedade. A sua avaliação do processo de implantação desta reforma leva a constatação de que poucos avanços foram obtidos na transformação cultural dos servidores públicos, devido às características do processo que é lento e de difícil percepção imediata.

[...] desde os anos de 1930 que o setor público brasileiro tem experimentado um processo relativamente ambíguo: foram vários os empuxos e as iniciativas de transformação e modernização, mas é persistente a manutenção de uma estrutura bastante inflexível e fechada sobre si mesma, que tem resistido soberbamente à evolução e democratização da sociedade (TORRES, 2013, p.139).

Por fim, o autor também chama a atenção para o que considera percepção tipicamente brasileira: a noção de que o bem público não pertence a ninguém, em contraste com a noção republicana de que o bem público a todos pertence. Isso compromete qualquer esforço mais duradouro e consistente de mudança cultural. Assim, uma mudança de comportamento frente à administração do bem público ainda tem um longo caminho a percorrer.

Ainda no que se refere aos aspectos culturais e operacionais do serviço público brasileiro, a predominância de aspectos burocráticos não garantiu nem boa qualidade, nem rapidez nem baixo custo para os serviços prestados, como era o seu objetivo. Na verdade ela promoveu maior lentidão, maior custo e se tornou pouco ou nada orientada para o atendimento às demandas do cidadão (SARAIVA, 2002).

Como síntese deste processo de formação cultural do Estado brasileiro e do quadro funcional do serviço público, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- A ação do governo sustentada em políticas públicas está intimamente associada a duas questões: a capacidade de formular programas e projetos e a capacidade de transformar estes projetos em ações concretas, ou seja, de executá-los.
- Durante toda a história do Estado brasileiro, a capacitação de seus quadros funcionais para o exercício do papel de “servidor público”, no sentido explícito do termo, ou seja, “aquele que serve ao público” foi relegada. Inicialmente, havia uma cultura “patrimonialista” que imprimia ao serviço público vantagens ou

prioridades para atendimento dos anseios da classe oligárquica dominante. Posteriormente, pressionado pelo capitalismo internacional e pelo processo de industrialização, a cultura “racional-burocrática” foi sendo introduzida. Todavia, ela não substituiu a visão anterior. Apesar de trazer normas e procedimentos, considerados inovadores, manteve o foco no interior das organizações, privilegiando os meios e não os fins aos quais se destinavam.

- No regime militar, houve a consolidação do estilo tecnocrático de gestão (fechado e excludente) reforçando a supremacia da abordagem técnica na formulação de políticas públicas.
- Na década de 1970, também inserida em um contexto de mudanças e pressões internacionais, houve a primeira tentativa de implantação uma cultura “gerencialista” no serviço público com a transposição de ferramentas utilizadas na iniciativa privada, mas sem grande aceitação ou impacto na administração pública.
- Apesar do governo civil, que se instalou a partir de 1985, apresentar em suas diretrizes a restauração da cidadania, a democratização da ação administrativa, a revitalização do serviço público e a melhoria dos padrões de desempenho para promover a alocação mais eficiente de recursos, foi somente em 1995, com Bresser Pereira, que aconteceu uma proposta estruturada para uma reforma administrativa do Estado brasileiro. Esta reforma, dentre outros aspectos, defendia a necessidade de profissionalização do serviço público para atender, com efetividade, aos anseios da sociedade.
- Fica evidente que a cultura patrimonialista e burocrata que marcou a formação do serviço público brasileiro dificultam o desenvolvimento de uma cultura empreendedora, criativa, aberta à inovação e a utilização de técnicas e ferramentas gerenciais que favoreçam o controle da execução das políticas.

Entende-se assim que, um grande desafio atual para a administração pública brasileira é desenvolver no seu quadro de pessoal o compromisso com a construção de uma mentalidade proativa, voltada ao atendimento das novas demandas da sociedade e aberta ao controle social. Entende-se também que isso só será possível na medida em que houver maior abertura das instituições para o exercício da cidadania, o que requer um diálogo permanente com a sociedade, não só no que se refere à definição de prioridades, mas no desenvolvimento da capacidade dos servidores de executar as políticas e projetos públicos. Além disso, é necessário o fomento a uma cultura de validação da política pública, respaldada no

monitoramento, avaliação e controle dos resultados desejados pela sociedade. Este é, sem dúvida, o caminho que deve ser percorrido pela gestão pública brasileira para cumprir seu papel que é atuar em defesa do interesse público e coletivo.

2.1.3 Participação social nos processos decisórios e capacitação de gestores para implantação de políticas públicas

As transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais que vem acontecendo desde as últimas décadas do século passado têm demandado quebra de paradigmas e mudanças significativas de comportamentos de toda a sociedade. Os gestores públicos não podem ser exceção frente aos novos desafios que se apresentam. O acesso e a velocidade com que se obtêm informações possibilitadas pela internet, abriram uma série de oportunidades que antes levariam algum tempo para serem acessadas. Se a este fato acrescenta-se o aumento constante da conscientização da sociedade sobre seus direitos, isso tem um rebatimento direto na ação do governo, refletindo, por um lado, maior cobrança pela utilização eficaz e eficiente dos recursos públicos e, por outro, maior qualidade dos serviços que lhe são inerentes. É necessário que se construa um novo perfil de Estado e de gestores públicos considerando o atual estágio da democracia e da prestação de contas à sociedade (OSÓRIO, 2005).

Diante deste cenário, uma reflexão torna-se relevante para a construção do caminho para uma nova postura no serviço público: qual é a administração pública que se deseja? Não será possível a manutenção da máquina pública e dos instrumentos de gestão que foram criados para servir uma conjuntura que não existe mais. A emergência de novas formas de organização do mundo em conglomerados e redes interconectadas, demanda do Estado uma administração flexível, ágil e conectada. Para a sua sobrevivência em face de um mundo conectado e globalizado, faz-se necessária uma mudança de concepção que passa de um Estado prestador de serviços à população para um Estado que realiza serviços com a população (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2013). Neste cenário os servidores públicos devem estar mais envolvidos com a dinâmica social, gerenciando relações multidimensionais.

[...] os processos internos de gestão ganham mais relevância na medida em que geram relações e compromissos. Investimentos em consultas, envolvimento e conversações com o público ganham destaque, mas não devem constituir modo alternativo de fazer as coisas [...] os servidores públicos deixam de ser simples executores de missões e tarefas definidas pelos políticos eleitos e passam a ser gestores com os cidadãos [...] o Estado,

em vez de agir em nome dos cidadãos, deve agora trabalhar com vários atores com o intuito de produzir resultados com alto valor público, para além do papel precípua de exercer o poder e a autoridade legítima em benefício da coletividade (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2013, p. 122).

A reflexão proposta acima remete a outra questão: cabe ainda denominar administração pública ou gestão pública?

A resposta a essa pergunta passa inicialmente por uma compreensão do próprio termo, remetendo à diferenciação entre o conceito de administração e de gestão. Para Dias (2002), os princípios da administração são universais e aplicáveis em quaisquer organizações. “Administrar” significa planejar, organizar, dirigir e controlar pessoas para atingir de forma eficiente e eficaz os objetivos de uma organização. “Gerir” é lançar mão de todas as funções (técnica, contábil, financeira, comercial, entre outras) e conhecimentos (psicologia, antropologia, estatística, ambiental, dentre outras) para, por meio de pessoas, atingir os objetivos de uma organização. Eles têm como semelhança o fato de estarem relacionados à “arte” de influenciar as pessoas, ou seja, ambos são exercidos sobre as pessoas para coordená-la, orientá-la e dirigi-la.

Para Osório (2005), tanto gestão quanto administração pode significar a condução dos assuntos de terceiros e também o exercício de autoridade ou mando sobre uma determinada organização. Porém, considera “gestão” uma expressão mais adequada aos tempos atuais. Com base no trabalho desenvolvido por Drucker (*apud* OSÓRIO, 2015) faz a seguinte observação:

[...] não se trata de controlar e exercer autoridade hierarquicamente posta. Gestionar significa influir sobre uma estrutura organizativa, mas também sobre um sistema complexo que abandona a forma piramidal tradicional para transformar-se numa rede composta por atores e organizações múltiplas. O papel do gestor é, pois, radicalmente distinto do administrador. [...] gestionar não significa nem exercer autoridade, nem organizar. Significa usar o conhecimento como mecanismo para facilitar uma melhoria contínua ou assumir a responsabilidade sobre a ação de um sistema. A ideia de sistema traduz um espaço onde devemos articular relações e negociações (DRUCKER, *apud* OSÓRIO, 2005, p. 2).

O desenvolvimento de uma mentalidade que transforme administradores em gestores pode ser a mudança mais profunda na transição para uma nova gestão pública, onde os atores deverão ter papéis mais sofisticados, com maior liberdade e responsabilidade. Segundo Osório (2005) “mais importante do que os estudos sobre as estruturas organizacionais, seriam os estudos sobre as políticas públicas e seus resultados concretos”. O novo gestor deve estar

mais comprometido com os resultados de suas ações e a partir deles, promover a revisão de seus processos. A profissionalização é um pré-requisito para a competitividade da gestão pública moderna.

No que se refere a um novo modelo de gestão pública, Paes de Paula (2007) faz suas críticas ao modelo gerencialista que se tenta implantar na administração pública brasileira. Um dos aspectos que considera relevante é o fato de que este modelo enfatiza mais os aspectos instrumentais da gestão do que os sociopolíticos, focalizando na eficiência dos processos gerenciais e delegando a análise de seus impactos à ciência política. Uma contribuição importante de sua obra é a percepção da existência de três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática:

- A dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária.
- A dimensão institucional-administrativa, que abrange problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, assim como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções.
- A dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública (PAES DE PAULA, 2007, p.21).

Considera como méritos da administração pública gerencial, sua clareza em relação à organização do aparelho de Estado e à seleção dos métodos de gestão. Reconhece que algumas práticas têm melhorado a eficiência do setor público, porém seus limites estão associados à centralização do processo decisório, a falta de estímulo à construção de instituições políticas mais abertas à participação social e acessíveis aos cidadãos e a priorização das dimensões estruturais da gestão em detrimento das sociais e políticas. Propõe então uma nova concepção para gestão pública, a “societal”. Sua proposta foi concebida voltada para o contexto brasileiro a partir das experiências participativas empreendidas por vários municípios que implementaram processos de decisões onde eram expressos o entendimento de diferentes atores sociais (PAES DE PAULA, 2007). Este modelo busca romper com o exercício autoritário do poder público no Brasil ampliando a participação popular e o controle social democrático. A gestão pública “societal” apresenta quatro eixos: a visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia

associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público (SANABIO *et al.*, 2013)

A gestão social representa, em síntese, uma dinâmica que pressupõe o exercício da cidadania. Nesse sentido, alguns arranjos institucionais como os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e os fóruns temáticos surgiram a partir da década de 1980 como células de reinvenção política, dando forma e estabilidade aos fundamentos da democracia deliberativa. Por outro lado, a administração pública “societal” não ignora a formação do gestor público e reconhece a importância de competências técnicas e políticas. Nogueira (2005) advoga ainda que novas habilidades são necessárias a esse profissional que, a cada dia, distancia-se do burocrata insulado e aproxima-se do agente social reflexivo, hábil em conduzir projetos, em negociar, em aproximar interesses e estimular a participação cidadã e a cooperação. Assim, a participação dos cidadãos, sob as mais variadas formas, e a capacitação de servidores públicos tem sido apontada como a nova fronteira para a organização das instituições estatais. Como bem expressa Salgado (2012):

[...] no lugar de denegrir o exercício político dentro da máquina pública e colocar em suspeição permanente os atos dos administradores e agentes públicos, mais proveitoso para a democracia seria envidar esforços para melhor qualificar o exercício e preparar a autoridade pública para um modelo de atuação mais democrático, aberto ao controle social (SALGADO, 2012, p. 201).

A execução das políticas de governo necessita de uma nova orientação do ponto de vista da construção da prática cidadã, do controle social e do ponto de vista do cumprimento das metas e resultados estabelecidos, visando à melhoria de vida da população. É necessário um investimento na formação de um quadro técnico sensível às transformações e às demandas deste século e que seja capaz de, juntamente com os cidadãos, atuar na transformação social que se faz necessária. Somente estas duas frentes em harmonia poderão fazer do serviço público no que ele, de fato, deveria ser.

Para essa dissertação, a abordagem está centrada nos aspectos denominados por Paes de Paula (2007) como “dimensão institucional-administrativa” que considera a necessidade de capacitação e profissionalização de servidores públicos para o desempenho de suas funções, inclusive para a participação e controle social dos projetos e dos resultados das políticas públicas.

No que se refere à execução das políticas ambientais, elas também refletem este mesmo contexto cultural e comportamento que impregna setor público em geral. O agravante

para o meio ambiente é o fato de que os problemas ambientais ainda não se constituem uma necessidade e uma barganha reconhecida amplamente pela sociedade, ou seja, não é uma prioridade do governo ou da política pública. A questão ambiental ainda enfrenta os preconceitos de uma política de desenvolvimento que prioriza o econômico e não a sustentabilidade.

A percepção do momento histórico e do ambiente cultural dos órgãos públicos gestores de UCs é fundamental para compreender o contexto atual dessas áreas no Brasil. Observa-se que a cultura organizacional burocrática e patrimonialista vigentes reflete-se nos órgãos gestores de UCs. Como expressa Araújo (2012):

[...] Não há foco em resultados. Não há preocupação em atender adequadamente aos usuários, ou aumentar a produtividade, ou reduzir os custos para a sociedade. Boa parte dos resultados que a sociedade brasileira espera do conjunto de unidades de conservação irá depender de uma mudança na cultura das instituições gestoras (ARAÚJO, 2012c, p. 211).

É importante reconhecer que toda mudança implica em uma revisão dos padrões mentais existentes. Portanto, não basta apenas a utilização de métodos e ferramentas gerenciais de gestão para que uma unidade de conservação possa alcançar seus objetivos de manejo. É fundamental compreender sua cultura e a de seu órgão gestor identificando até que ponto existe abertura para novas práticas gerenciais, ou o quanto as práticas atuais entram em conflito com os novos paradigmas. A gestão de unidades de conservação terá maior efetividade se houver uma transformação nas concepções, percepções e no comportamento das pessoas que nela trabalham e em seu órgão gestor (FOGUEL; SOUZA, 1980, *apud* ARAÚJO, 2012c, p. 212).

2.2 GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NO BRASIL

Este item apresenta uma contextualização histórica sobre a política e a gestão pública ambiental no Brasil e em Pernambuco destacando que, enquanto política pública, as questões ambientais refletem as mesmas características existentes no aparato do Estado brasileiro e também estão relacionadas à formação de uma consciência social sobre o problema e a sua capacidade de barganha para inserir o meio ambiente nas decisões sobre as políticas públicas. Ao final pode ser evidenciado que, apesar da preocupação com a conservação de florestas remontar a época da colônia, sua inserção sistemática, enquanto ação concreta de política e

gestão pública, só ganha força a partir da segunda metade do século passado, sob a pressão dos movimentos ambientalistas, que se fortalecem, e da contribuição da ciência que passa a alertar para os problemas ambientais que ameaçam o planeta.

2.2.1 Origem e inserção da proteção das florestas nas políticas públicas do governo federal

O Brasil foi um dos países que mais tardiamente aderiu à onda internacional para criação de Parques, seguindo o exemplo americano de 1872, com o Yellowstone. Porém, tanto a coroa portuguesa quanto o governo imperial, por motivos relacionados ao controle de recursos naturais como a madeira e a água, já utilizaram alguns instrumentos de proteção de florestas e de recursos hídricos. Dois exemplos se destacam: o Regimento do Pau-Brasil, editado em 1605, e a Carta Régia, de 1797. Todavia, os instrumentos adotados pela metrópole portuguesa tinham como foco a proteção de um recurso específico de reconhecida importância econômica como a madeira para a construção civil e naval, e os minérios, principalmente, o ouro. As iniciativas de proteção eram exercidas de maneira desarticulada, sem vinculação a uma política de Estado ou mesmo a uma estratégia clara e definida. Não havia demarcação de áreas ou territórios com funções ambientais específicas, característica que corresponde hoje à noção de áreas protegidas. É provável que as Florestas da Tijuca e das Paineiras, instituídas em 1861, no Rio de Janeiro, tenham sido as primeiras áreas protegidas no sentido que atualmente se conhece no país (MEDEIROS, 2006).

Ainda segundo este autor, durante o período imperial, muitas personalidades se engajaram na criação de áreas protegidas no Brasil, influenciados pelos debates que se estabeleciam na Europa, onde iam estudar os jovens abastados e onde se formava a classe intelectual brasileira. Os debates sobre a proteção de espécies ameaçadas de extinção e o esgotamento dos recursos hídricos eram recorrentes no velho continente. Um dos nomes que se destacou na época foi José Bonifácio de Andrade, que demonstrava grande preocupação com a destruição de florestas e seus efeitos sobre a fertilidade dos solos, vendo nestes recursos fonte de riqueza para o futuro do país. Defendia que sua utilização deveria ser de forma inteligente e cuidadosa e, ainda em 1821, preocupado com a destruição da Mata Atlântica que estava sendo devastada para extração de madeira, sobretudo no Nordeste, sugeriu a criação de um setor administrativo no governo para a conservação das florestas, o que só veio acontecer no século seguinte.

A instituição do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, nos Estados Unidos, trouxe à tona uma nova possibilidade: a criação de parques nacionais para valorização das belas paisagens oferecidas pela natureza. Em 1876, surge a primeira proposta brasileira para criação de uma área protegida que foi apresentada por André Rebouças. Sugeriu que a beleza da Ilha do Bananal, no rio Araguaia e das Sete Quedas, no rio Paraná, fossem protegidas para a posteridade. Todavia, os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais da época, defendiam uma economia voltada para a expansão de fronteiras agrícolas sem se preocupar com os recursos florestais, que eram abundantes. A política fundiária também ratificava esta postura, uma vez que impunha o cultivo de terras como condição para a legalização da sua posse, o que estimulava a expansão das fronteiras agrícolas e o desmatamento. Apesar de não ter se concretizado, a iniciativa de Rebouças abriu uma discussão e mobilização intelectual nos anos seguintes, o que foi fundamental para a criação dos primeiros parques nacionais (ARAÚJO, 2012a; DIEGUES, 2004; DRUMMOND *et al.*, 2010).

Após a proclamação da República, a luta para a conservação das florestas se intensificou, mas o poder político e econômico, concentrado nas mãos das oligarquias ligadas à agroexportação, não admitiam quaisquer intervenções do Estado na forma como os proprietários exploravam os recursos naturais. No período de 1889 a 1930, influenciado pela escola europeia, a degradação da natureza começava a despertar o espírito conservacionista, fazendo surgir uma geração de intelectuais e de cientistas que chamaram a atenção para o problema do desmatamento e a necessidade de regulamentação para proteger as florestas. Destacam-se, dentre eles: o jornalista Euclides da Cunha (1866-1909), Luis Felipe Gonzaga de Campos (1856-1925) e Alberto Torres (1865-1917). Por meio de ensaios e publicações em jornais e livros, alertavam para o problema da utilização irracional dos recursos naturais no Brasil, principalmente para as suas consequências como a erosão e o esgotamento dos solos advindos do desmatamento para instalação de agricultura e construção de ferrovias. Alberto Torres, em sua obra denominada “As Fontes da Vida no Brasil”, alertava as elites dirigentes do país para a necessidade de uma política conservacionista, em defesa do que considerava o duplo patrimônio natural nacional: o hidrográfico e o florestal.

Neste período, o governo de São Paulo incrementava o desenvolvimento econômico do estado e, como ponto estratégico, buscava um melhor aproveitamento dos recursos naturais (MEDEIROS, 2006). Diversos cientistas e técnicos foram contratados e alguns se tornaram importantes lideranças na luta pela conservação da natureza. Destaca-se o botânico sueco Alberto Loefgren, que ingressou no governo paulista em 1886, iniciando campanhas para criação de um código florestal, de parques nacionais e de um serviço nacional de florestas.

Influenciou o estabelecimento pelo governo federal de uma estação biológica em Itatiaia, área que posteriormente se tornou o primeiro parque nacional brasileiro (ARAÚJO, 2012a). Sob a influência destes cientistas e profissionais contratados, o governo de São Paulo, em 1896, por meio de iniciativa pioneira, cria o Parque Estadual de São Paulo, dando um passo importante para a instituição de parques no Brasil (MEDEIROS, 2006).

Nas primeiras décadas do século XX, havia uma preocupação em discutir e estabelecer, além dos novos rumos do país, uma identidade nacional. Dentre os grupos engajados nesta discussão, havia o que se preocupava com a dilapidação dos recursos naturais brasileiros que avançava a cada dia e com a necessidade protegê-los.

[...] o ambiente político brasileiro nas décadas de 20-40 definia-se por um intenso nacionalismo, aliado ao desejo de modernização da sociedade e das instituições do Estado [...] havia um grupo organizado constituído em sua maioria por cientistas, intelectuais e funcionários públicos que defendeu a formulação e execução de políticas relacionadas à conservação do patrimônio natural brasileiro. A maneira como este grupo se inseriu no contexto político-institucional da época e o seu relativo sucesso, são explicados pelo fato de ter relacionado à proteção à natureza com a questão da identidade nacional (FRANCO; DRUMMOND, 2009, p. 22-24).

Apesar da criação do Serviço Florestal (1921) e de sua regulamentação (1925), a década de 1920 termina sem que sejam criados os parques nacionais tão desejados.

O ano de 1930 representou a implantação de uma nova concepção de Estado no Brasil, decretando o fim do liberalismo e lançando as bases para um Estado social, que foi consolidado com a Constituição de 16 de julho de 1934. Há uma reorientação política do Estado e sua missão passa a ser a busca da igualdade e justiça social. O liberalismo é substituído por um Estado social preocupado com o bem comum e com o interesse público. Inicia-se, então, uma intensa atividade legislativa em defesa dos recursos naturais, com base em uma ideologia nacionalista (MEDEIROS, 2006).

Neste clima de euforia e nacionalismo, em abril de 1934, realizou-se no Rio de Janeiro a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza (FRANCO, 2002). A consolidação das aspirações conservacionistas foi incluída na segunda Constituição Republicana Brasileira, de 1934 quando, pela primeira vez no Brasil, a proteção à natureza foi considerada como um princípio fundamental. Em seu Artigo 10, inciso III, foi estabelecida a competência concorrente entre a União e os Estados para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico (ARAÚJO, 2012a).

A Constituição de 1934 define para a natureza um novo valor, isto é, passa a considerá-la patrimônio nacional admirável que deve ser preservado. Neste sentido, compete ao Estado o dever de fiscalizá-la. Medeiros (2006) destaca que é a partir daí que a proteção às florestas e à natureza entra na agenda governamental republicana, passando a configurar um objetivo em si da política desenvolvimentista nacional.

Neste cenário, é estabelecida uma série de códigos regulamentando o acesso aos recursos naturais, destacando-se: Código das Águas, das Minas, das Florestas e de Caça e o Código da Pesca (ARAÚJO, 2012a).

O Código Florestal, instituído pelo Decreto nº 23.793/1934 define, pela primeira vez no Brasil, um grau de proteção às florestas, reconhecendo-as como um bem de interesse comum:

Art. 1º

As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem (BRASIL, 1934).

A primeira base legal para a criação de unidades de conservação no Brasil também foi estabelecida no Código Florestal, onde está definido que:

Art. 9º, Parágrafo 1º

Os parques nacionais, estaduais ou municipais, constituem monumentos públicos naturais, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem. É rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de atividade contra a flora e a fauna dos parques (BRASIL, 1934).

Para finalizar a década de 1930, em 14 de junho de 1937, foi criado o Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro. Posteriormente, em janeiro de 1939, foi criado o Parque Nacional de Foz de Iguaçu, no Paraná, e em novembro do mesmo ano, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, em Petrópolis, no Rio de Janeiro. Com o objetivo de administrar estes parques, o Serviço Florestal foi reorganizado, tornando-se responsável por várias funções, dentre elas, a fiscalização, conservação e proteção de florestas. Para isso, foi criada a Seção de Parques Nacionais (ARAÚJO, 2012a). Dá-se início ao processo oficial de gestão de áreas protegidas pelo governo federal no Brasil.

O início da década de 1940 foi marcado pela Segunda Guerra Mundial para onde se voltaram todos os esforços do país. A criação de áreas protegidas só volta ao debate em 1945,

quando é criado o primeiro Refúgio de Vida Silvestre no Brasil, hoje a Reserva Biológica de Sooretama, no Espírito Santo. Em 1946, é criada a primeira Floresta Nacional (FLONA) do Araripe-Apodi, no Ceará, e em 1948, o Parque Nacional de Paulo Afonso, nos estados de Alagoas e Pernambuco, que foi extinto em 1969 para viabilizar a construção da hidrelétrica de mesmo nome (ARAÚJO, 2012a).

Ainda sob o espírito da Segunda Guerra Mundial, a “Batalha da Borracha”⁶ deu início a uma ocupação intensiva da região amazônica, para onde o governo federal concedeu vários incentivos fiscais visando o desenvolvimento econômico da região.

A década de 1950 não apresentou grandes progressos na criação de UCs, mas marcou o desenvolvimento da indústria e do crescimento urbano no país, lançando as bases para a ocupação das regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil. Ainda no governo de Getúlio Vargas, foi criado o Instituto de Pesquisa da Amazônia (INPA) que, posteriormente, na década de 1970, desempenhou um papel importante na produção de conhecimento científico e na definição de áreas para criação de unidades de conservação na região (ARAÚJO, 2012a).

Eleito para o período de 1956 a 1961 o presidente Juscelino Kubitschek, com o lema “Cinquenta anos em cinco” e, por meio do Plano de Metas⁷, investiu na modernização da indústria nacional e na efetiva interiorização da ocupação do país. Além da capital federal, foram construídas as rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco, o que representou mais um passo para o processo de ocupação das regiões Norte e Centro-Oeste.

Preocupados com a degradação ambiental que viria em consequência do Plano de Metas, um grupo de conservacionistas criou, em 1958, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) que teve importante atuação na criação de UCs no período de 1960 a 1980.

No que se refere à criação de UCs federais, em 1959, o governo Juscelino criou três Parques Nacionais: Aparados da Serra, no Rio Grande do Sul e Santa Catarina; Araguaia (Ilha

⁶ Projeto do governo federal para exploração da borracha da Amazônia, com apoio técnico e financeiro dos norte-americanos, após o corte do fornecimento da borracha aos aliados pelos japoneses, o que intensificou a ocupação daquela região. Com a expectativa de receberem o mesmo tratamento dos soldados que foram à guerra (o que não aconteceu) foram recrutados milhares de nordestinos, retirantes da seca, para trabalhar nos seringais, sendo denominados “soldados da borracha”. Dos quase 60 mil que foram enviados entre 1942 e 1945, quase a metade morreu, devido às péssimas condições de transporte, alojamento e alimentação durante a viagem, como a falta de assistência médica aos novos trabalhadores. A falta de capacitação inicial desta população reduziu a expectativa de produção da borracha. Em 1944, o governo americano já começa a transferir muitas de suas atribuições para órgãos brasileiros. Com o fim da guerra, muitos conseguiram voltar aos seus estados de origem e outros criaram raízes na floresta e ali ficaram para construir suas vidas (NECES, 2004).

⁷ Desenvolvido pelo governo Juscelino Kubitschek, tinha como preocupação a modernização econômica do Brasil por meio do aprofundamento do processo de industrialização voltado à substituição de importações, estimulando a indústria nacional (MOREIRA, 1998).

do Bananal), em Goiás (hoje Tocantins); e Ubajara, no Ceará. Antes de deixar o governo em 1961, criou o Parque Nacional das Emas e o Parque Nacional Chapada dos Veadeiros, ambos em Goiás (ARAÚJO, 2012a).

O governo de Janio Quadros, apesar de curto, marcou a criação de cinco Parques Nacionais: do Caparaó, em Minas Gerais e Espírito Santo; Sete Cidades, no Piauí; São Joaquim, em Santa Catarina; Tijuca, no Rio de Janeiro; e Sete Quedas, no Paraná. Em novembro de 1961, sob o regime parlamentarista, foram criadas as seguintes unidades de conservação: Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal; Parque Nacional de Monte Pascoal, na Bahia; e a Floresta Nacional do Caxiuanã, no Pará (ARAÚJO, 2012a).

O período de 1964 a 1985 foi marcado pelo regime militar instituído no golpe de 1964 que estabeleceu profundas mudanças no sistema político brasileiro. Entretanto, no que se refere à questão ambiental, todos os instrumentos legais definidos anteriormente foram mantidos e alguns, aperfeiçoados. Segundo Medeiros (2006), isso só foi possível devido ao amadurecimento político da sociedade brasileira e à mudança da percepção da comunidade internacional sobre os problemas ambientais.

A revisão do Código Florestal que passou a vigorar por meio da Lei nº 4.771 de setembro de 1965 (BRASIL, 1965) e a instituição da Lei nº 5.197 de 3 de janeiro de 1967, de Proteção à Fauna marcaram o início deste período. Foi incluída no arcabouço legal a função do poder público de criação de Reservas Biológicas Nacionais, onde seriam proibidas as atividades relativas à caça, captura, introdução de espécimes da fauna e flora silvestres e domésticas, bem como modificações do meio ambiente a qualquer título, exceto as atividades científicas devidamente autorizadas pela autoridade (BRASIL, 1967).

Ainda em 1967 é criado um novo órgão no governo federal com atribuições específicas para implementar, gerir e fiscalizar as áreas protegidas. Por meio do Decreto-Lei nº 289 de 28 de fevereiro, nascia o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) com a missão de:

Art. 2º

[...] fazer cumprir o Código Florestal por meio da formulação da política florestal bem como da orientação, coordenação e execução (ou fazer executar) das medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País (BRASIL, 1967a).

O final da década de 1960 e início da década de 1970 inaugura uma nova fase do ambientalismo mundial. A realização de diversos encontros internacionais evidencia a forte

mobilização global para uma agenda ambiental planetária, destacando-se a Conferência da Biosfera (1968) e a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo (1972), ou Conferência de Estocolmo, como ficou conhecida. Influenciada por esta última, ganha força no Brasil a ação intervencionista do Estado baseada no controle industrial. Neste período, o governo se concentra na agenda de comando-controle, normalmente em resposta às denúncias de poluição industrial.

No ano de 1973, sob a égide do governo militar e no contexto da estratégia desenvolvimentista, surgiram as nove primeiras regiões metropolitanas brasileiras. Com a formação destas regiões e, como resultado do intenso processo de industrialização e urbanização pelo qual passa o país, surge um novo enfoque na abordagem da questão ambiental, desta vez voltada à necessidade de um planejamento e ordenamento territorial como instrumento de uma política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente, principalmente os desmatamentos e ocupação de áreas de preservação permanente (APPs). As políticas públicas ambientais neste período ainda continuam predominantemente urbanas, permanecendo o espaço rural fora do foco do controle e regulação (PECCATIELLO, 2011).

Evidencia-se a necessidade de uma estrutura central para conduzir um projeto ambiental para o Brasil. Neste contexto, o governo federal institui, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, dividindo com o IBDF a responsabilidade pela gestão e fiscalização ambiental no país, inclusive das áreas protegidas. Para Mercadante (2001) a expectativa em relação à criação da SEMA era de que ela assumisse todas as funções da gestão de áreas protegidas, deixando ao IBDF a missão de fomentar o desenvolvimento da economia florestal. Todavia, isso não aconteceu por razões de cunho político. A SEMA estabeleceu então, um programa próprio de áreas protegidas. Outras categorias de unidades de conservação foram criadas no âmbito de sua atuação: Estação Ecológica (ESEC), Área de Proteção Ambiental (APA), Reserva Ecológica (RESEC) e Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE). Posteriormente, foi criada a categoria de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), o que representou um grande avanço ao permitir a criação voluntária de unidades de conservação pela sociedade. A existência de duas instituições com atribuições similares dificultava a ação governamental e as categorias que eram criadas pela SEMA apresentavam uma sobreposição com as do IBDF, a exemplo da Reserva Biológica e da Estação Ecológica (MEDEIROS, 2006).

Estes fatos evidenciam que até a década de 1970, o Brasil não possuía uma estratégia nacional global para selecionar e planejar suas áreas protegidas. Estudos realizados pelo IBDF apontavam para a necessidade de se estabelecer um ordenamento no processo de criação e

gestão dessas áreas por meio de um sistema único. Inicia-se a discussão para um sistema de planejamento de unidades de conservação no país. Sob a coordenação do IBDF e o apoio da organização não governamental Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), foi elaborado o documento que recebeu a denominação de Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil. Sua publicação e aprovação oficial só aconteceu em 1979. A partir deste momento, critérios técnicos começam a ser inseridos para criação destas áreas. Foram definidos objetivos nacionais para as áreas protegidas e, pela primeira vez, foi utilizada a denominação “unidades de conservação” para designar um conjunto de categorias de áreas que seriam contempladas no sistema (MERCADANTE, 2001; MEDEIROS *et al.*, 2004).

Ainda na década de 1970, aconteceram diversas iniciativas internacionais para o reconhecimento de áreas relevantes do ponto de vista ambiental, fomentando a conservação de áreas representativas e singulares ao redor do mundo e, ao mesmo tempo, identificando áreas demonstrativas para realização de pesquisas científicas. No Brasil, destacaram-se dois instrumentos: o Programa O Homem e a Biosfera (MaB), estabelecido pela UNESCO em 1970, e a Convenção sobre Zonas Úmidas (1971). O primeiro tinha como objetivo estabelecer uma rede mundial coordenada de áreas protegidas que foram denominadas “Reservas da Biosfera”. O segundo previa o reconhecimento de Sítios de Importância Internacional que foram denominados “Sítios Ramsar” (MEDEIROS, 2006).

A partir década de 80, no nível do processo decisório das políticas públicas, as transformações que ocorrem por meio dos movimentos sociais e ambientalistas se refletem em vitórias concretas das lutas do movimento ecológico em diversas cidades do Sul-Sudeste, fortalecendo-os. Muitas das associações adquirem visibilidade pública e acesso aos meios de comunicação. O ambientalismo se expande estimulando o engajamento de grupos socioambientais, científicos, movimentos sociais e empresariais, nos quais o discurso do desenvolvimento sustentado assume papel de preponderância. Isso provoca uma mudança qualitativa na opinião pública que passa a legitimar as lutas ambientais e os atores nelas envolvidos (JACOB, 2003).

Em 1981, com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81) foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão superior e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) como órgão central do Sistema (BRASIL, 1981). Ainda em 1981, o Conselho Nacional de Unidades de Conservação foi transformado no Conselho de Valorização de Parques, com a atribuição específica de apoiar a formulação de uma política geral para

criação, melhoramento, administração e uso das unidades de conservação. Por meio do Decreto 97.633 de 10 de abril de 1989, foi mantido também o Conselho Nacional de Proteção à Fauna, que também possui a atribuição de elaboração de propostas para estabelecimento de UCs (BRASIL, 1989).

No âmbito das discussões ambientalistas relativas a áreas protegidas, em 1982 foi sancionada e publicada pelo governo a segunda etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, ainda sob a coordenação do IBDF e já com o seu nome e sigla atuais: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Em julho de 1988 o IBDF e a SEMA assinaram um protocolo de intenções com a Fundação Pró Natureza (Funatura) para que fosse realizada a revisão e atualização conceitual do conjunto de categorias de manejo e a elaboração de um anteprojeto de lei para dar suporte legal ao Sistema (PÁDUA, 2011).

Em 1989, a administração de áreas protegidas foi transferida para o recém-criado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que assumiu a condução do processo. O resultado do trabalho foi publicado em 1989 com o título “Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), aspectos conceituais e legais”. Este documento continha duas versões de anteprojetos de lei. Após anos de debates, o Sistema foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em junho de 1999, e sancionado pelo presidente da república, em julho de 2000, por meio da Lei Federal nº 9.985 (HASSLER, 2005).

Segundo Medeiros (2006) a longa história da discussão e aprovação desta lei demarcou as diferentes posições do movimento ambientalista no Brasil, evidenciando os preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas, que travaram uma grande batalha na defesa de suas posições sobre a forma e os critérios para proteger essas áreas. Entre os pontos mais polêmicos estavam os aspectos relacionados às populações tradicionais, à participação popular e à situação fundiária. Segundo Mercadante (2001), houve uma prevalência da visão preservacionista proposta pela Funatura.

No que se refere à gestão de unidades de conservação, a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que se constitui um dos modelos mais sofisticados do mundo em matéria de conservação da natureza, representou o marco brasileiro para a gestão da biodiversidade *in situ*. Por meio dele, foram estabelecidas diretrizes e procedimentos para criação, implantação e gestão destas áreas nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e nas áreas particulares destinadas à conservação, reconhecidas pelo poder público. Além de sistematizar conceitualmente as categorias existentes, abriu espaço para a incorporação de novas tipologias a partir de experiências originais desenvolvidas no país, como é o caso das Reservas Extrativistas, fruto das lutas dos

seringueiros por sua sobrevivência na floresta amazônica, e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, categoria que surgiu de demanda de cientistas preservacionistas (MEDEIROS, 2006). Também foram criados mecanismos que possibilitam a participação da sociedade em todo o processo, potencializando a relação entre cidadãos, Estado e meio ambiente.

O SNUC ainda estabeleceu os instrumentos operacionais para a gestão das unidades de conservação. Instituiu a zona de amortecimento e tornou obrigatória a elaboração do plano de manejo. Todavia, esta visão otimista não é unânime. Diegues (2004) critica o Sistema considerando que o SNUC reflete uma visão extremamente conservadora sobre a questão da proteção da natureza no Brasil e se encontra bem aquém do debate sobre áreas protegidas no âmbito internacional.

[...] na proposta (do SNUC) nada se diz a respeito do uso sustentado dos recursos naturais nas áreas fora das unidades de conservação, nem se valoriza o comportamento das comunidades chamadas tradicionais que, por seu modo de produção e tecnologia patrimonial, contribuíram para a manutenção da diversidade biológica e dos ecossistemas. Perde-se, portanto, uma ocasião histórica de se reverem as várias categorias de unidades de proteção mais bem adaptadas às realidades dos países subdesenvolvidos que apresentam grande diversidade de culturas não industriais (populações indígenas, de seringueiros, pescadores, extrativistas etc.). A única inovação incluída, ainda que desconfortavelmente, nessa proposta é a da reserva extrativista, na verdade uma categoria que brotou da luta das populações de seringueiros da Amazônia (DIEGUES, 2004, p.71).

O IBAMA continuou responsável pela criação e gestão das unidades de conservação federais, com a fiscalização e o licenciamento ambiental em todo o país. Em março de 2006, a Lei nº 11.284 que instituiu a gestão de florestas públicas para produção sustentável, criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e também o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), retirando do IBAMA estas atribuições (BRASIL, 2006a).

Em 28 de agosto de 2007, por meio da Lei nº 11.516, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), uma autarquia, com a seguinte finalidade:

Art. 1º

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

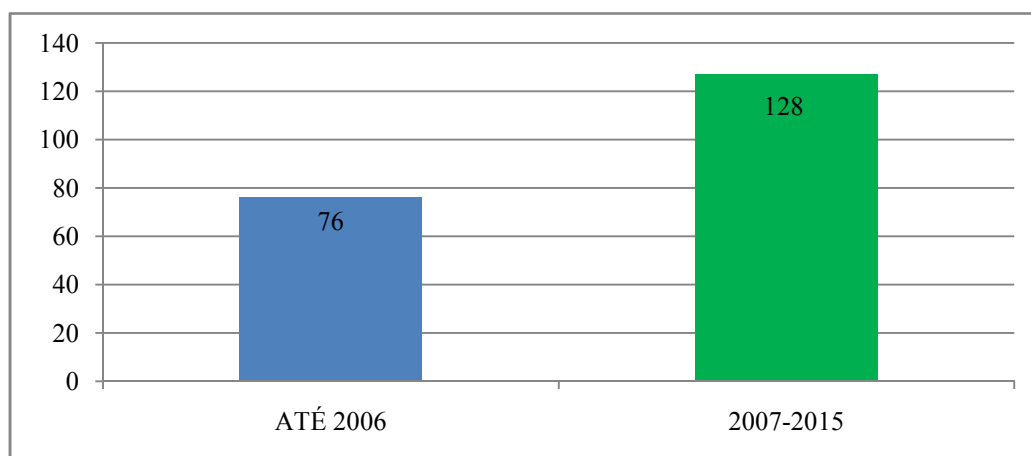
- III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
- IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e
- V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas (BRASIL, 2007).

Conforme disposto no parágrafo único dessa lei, não foi excluído o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

O modelo gestão de UCs implementado pelo IBAMA foi substituído, com modificações na estrutura administrativa, procedimentos, normas e regulamentações administrativo-organizacionais. A criação do ICMBio promoveu uma desconcentração da ação federal relacionada à gestão de UCs com as Coordenações Regionais (CRs) e os Núcleos de Gestão Integrada (NGIs), apontando para a necessidade de gestão por meio de mosaicos, integrando as unidades de conservação. (FERREIRA; PEREIRA, 2012)

Os resultados da criação do órgão específico para as unidades de conservação em todos os aspectos e justamente quando o governo federal está em processo de implantação de novos sistemas gerenciais para a gestão pública, investindo na formação de uma cultura de qualidade do serviço público, influenciaram a forma de atuação do ICMBio. Os avanços do novo modelo de gestão parecem evidentes quando se observa os resultados obtidos no processo de instrumentalização para a gestão. Até 2006 existiam haviam sido elaborados 76 planos de manejo. No período de 2007 até hoje, já foram elaborados 128 planos, totalizando 204 UCs com este instrumento de gestão, conforme apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Unidades de conservação federais com planos de manejo elaborados por período

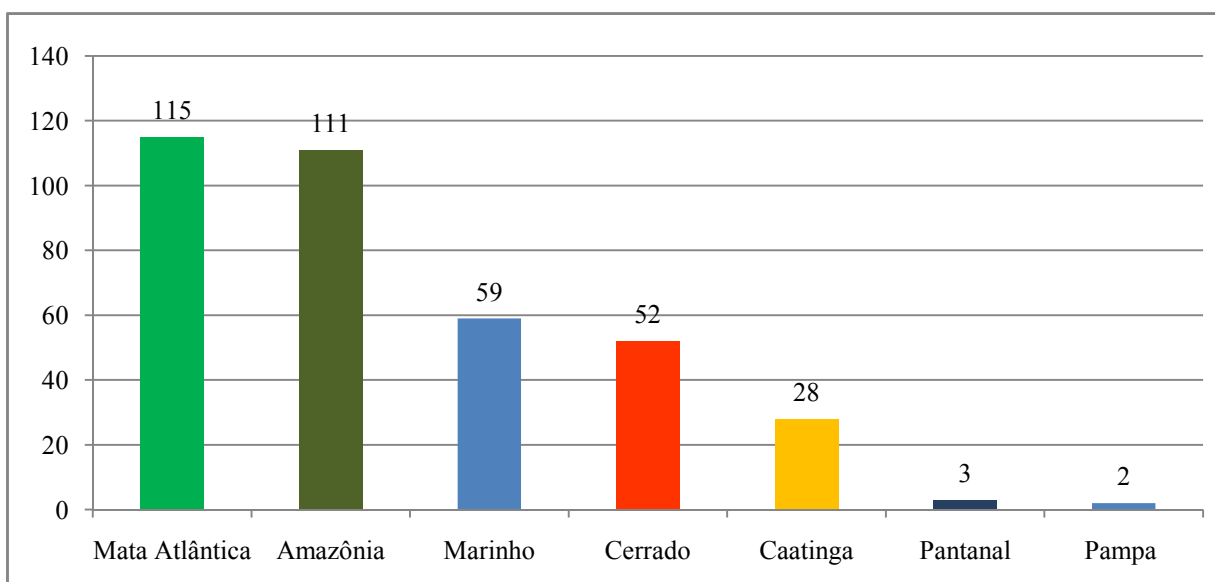


Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Outro aspecto importante é que, só após a criação do ICMBio, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) desenvolveu uma estratégia efetiva para a movimentação de recursos extra orçamentários advindos da compensação ambiental previstos no SNUC, o que significou um aporte inédito de recursos para ações finalísticas nas UCs federais (FERREIRA; PEREIRA, 2012).

Atualmente, o país possui 370 Unidades de Conservação federais, das quais 320 são geridas pelo ICMBio e as outras são RPPNs. A distribuição das UCs por bioma está apresentada no gráfico 2.

Gráfico 2 - Quantidade de unidades de conservação federais distribuídas por bioma



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

O grande desafio que se coloca hoje para o SNUC é a efetiva implantação e gestão das unidades de conservação; fazer com que elas possam cumprir seus objetivos. Entendendo-se gestão como um processo participativo, integrado e contínuo, que visa promover a compatibilização das atividades humanas com a qualidade e a preservação do patrimônio ambiental, é necessário o aprimoramento e utilização de instrumentos e ferramentas adequados à prática da gestão ambiental, fortalecendo a ação dos gestores das unidades e fomentando o empoderamento e o controle social das políticas públicas (SÃO PAULO, 2011).

O bem estar da sociedade depende dos serviços ambientais fornecidos pela natureza. Diante de significativas alterações do clima e de transformações globais, as unidades de conservação e as florestas, tornam-se cada vez mais importantes para o equilíbrio, adaptação e

mitigação dessas alterações sendo cada vez mais evidente a necessidade de que elas desempenhem suas funções e cumpram seus objetivos.

Além da conservação da diversidade biológica, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional a ele associado, as florestas proporcionam a regulação do clima na Terra, a formação dos solos, o controle contra erosão, o armazenamento de carbono, a ciclagem de nutrientes, o provimento de recursos hídricos em quantidade e qualidade, a manutenção do ciclo de chuvas, a proteção contra desastres naturais, elementos culturais, a beleza cênica, dentre outros (BRASIL, 2011). Todavia, é urgente que as políticas e os recursos públicos investidos para a implantação destas áreas tornem-se efetivos e que a sociedade possa perceber os resultados e usufruir dos benefícios das áreas protegidas.

2.2.2 Conservação dos recursos naturais e a gestão de unidades de conservação em Pernambuco

A proteção dos recursos naturais em Pernambuco, assim como em grande parte do Brasil, teve como motor propulsor a questão da manutenção das condições hídricas. As matas pernambucanas, neste caso, a Floresta Atlântica, em sua grande parte foram devastadas à partir do processo de ocupação do território estadual pela monocultura canavieira. Segundo Negreiros (2013), a mata em pé não tinha valor econômico e as áreas que não eram desmatadas localizavam-se em terrenos impróprios ao cultivo ou se estavam muito próximas às fontes de água que abasteciam as propriedades. Como não havia no âmbito estadual nenhuma legislação que regulasse o uso do solo, no sentido da proteção dos recursos naturais, restaram apenas fragmentos de mata espalhados de forma dispersa, principalmente na Região Metropolitana do Recife (RMR).

Na década de 1970, acontecia no país uma crescente conscientização e mobilização da população sobre as questões ambientais, protagonizadas, principalmente, pelos movimentos ambientalistas. Em Pernambuco, assim como no Brasil, as pressões se faziam mais acentuadas para um maior controle por parte do poder público da poluição urbano-industrial. As políticas públicas de urbanização das metrópoles estimulavam o crescimento das principais capitais e este processo estimulava o aparecimento de instituições públicas voltadas ao planejamento da ocupação do território metropolitano, estabelecendo padrões para seu uso e ocupação. Neste contexto, foi criada a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife

(FIDEM)⁸ que teve como missão promover o desenvolvimento da RMR. A FIDEM teve um importante papel na elaboração dos estudos que subsidiaram a definição das primeiras leis para proteção dos recursos naturais de Pernambuco.

Enquanto o país avançava na discussão sobre suas áreas protegidas, assim como outros Estados, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro (ARAÚJO, 2012a; DIEGUES, 2004; MEDEIROS, 2006), Pernambuco cria sua primeira unidade de conservação, o Parque Natural Estadual de Suape, por meio do Decreto nº 6.727 de 22 de setembro de 1980. Com uma área de 1.608,66 ha, seu objetivo era “prover meios para a preservação da flora e da fauna da Zona da Mata Sul do Estado de Pernambuco, na forma do disposto na Lei Federal n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965”. Para administrá-la foi designada a Empresa Suape, também responsável pela elaboração e execução do projeto de preservação e valorização da flora e da fauna, além da fixação de diretrizes e fiscalização da área (PERNAMBUCO, 1980). Apesar de pouco conhecido, isso representou um avanço significativo em relação ao planejamento da ocupação de um território no estadual. Encontrava-se em implantação o maior porto e polo industrial do Estado, que submeteria a região a um processo de desmatamento para instalação da infraestrutura e de edificações. A destinação de áreas para proteção da fauna e da flora nativas era uma novidade na concepção usualmente praticada pelas políticas públicas no Estado.

Ao final da década de 1970 e durante a década de 1980 houve um avanço do ativismo ambiental em Pernambuco fomentado por professores universitários, alunos e jovens ambientalistas, motivados por alguns eventos específicos que aconteciam na RMR: o desmatamento da Mata do Engenho Uchôa em Recife, e a instalação de um aterro sanitário na Mata de Caetés, no município de Paulista. Estes acontecimentos desencadearam o início de lutas organizadas nas duas comunidades para impedir a destruição das matas. Sob a força da mobilização social em torno dessas questões, em sintonia com o debate sobre os problemas ambientais que aconteciam no país e ainda com o estímulo e apoio do ecólogo Vasconcelos Sobrinho, em 1979, surge à primeira ONG ambientalista do nordeste, a Associação Pernambucana em Defesa da Natureza (ASPA) (PERNAMBUCO, 2013; NEGREIROS, 2013).

⁸ Em 1999, a FIDEM incorporou a Fundação do Desenvolvimento do Interior de Pernambuco (FIAM) e em 2003, por meio da Lei Complementar nº 049, incorporou o Instituto de Planejamento de Pernambuco (Condepe), transformando-a em Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco ou Agência Condepe/Fidem (Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2015)

A luta da comunidade de Caetés para impedir a instalação de um aterro sanitário foi marcante na condução política para criação das primeiras reservas ecológicas da RMR.

[...] o campo que começava a se delinear em Caetés alimentou as forças do ativismo ambiental emergente em Pernambuco, que encontrou nesse movimento uma possibilidade real de construir uma causa significativa. [...] A inserção de uma ONG no cenário do movimento pela defesa da mata de Caetés teve o sentido de dotar o movimento de um viés mais articulado, permitindo estender às redes de contato do movimento, dando maior visibilidade pública à demanda da população, acionando, tanto quanto possível naquela época, as instâncias oficiais do governo e a mídia. A entrada da ASPAN no movimento dotou de sentido histórico o evento que vinha sendo alimentado como forma de construir uma demanda ambientalista pela defesa dos interesses comunitários (NEGREIROS, 2013, p. 139).

Ainda segundo o autor, quando o aterro foi impedido de ser instalado, a mata foi excluída de interesses urbanos por parte do governo. Posteriormente, foi incluída em um projeto da FIDEM que identificava áreas verdes na RMR.

Em um contexto de planejamento territorial e controle do uso e ocupação do solo metropolitano, patrocinado por estudos desenvolvidos pela FIDEM e fomentados pelo movimento ambientalista que se fortalecia em Pernambuco, a partir das lutas das comunidades de Caetés e de Uchôa, novas áreas foram destinadas à conservação no final da década de 1980.

Em agosto de 1986, a Lei nº 9.860 delimitou as áreas de proteção dos mananciais de interesse da Região Metropolitana do Recife. Para defini-las foram considerados critérios relacionados à precipitação pluviométrica, relevo, cobertura vegetal, uso e ocupação do solo que juntos as tornavam susceptíveis de reter volume d'água em quantidade e qualidade compatível para o consumo atual ou futuro da Região Metropolitana do Recife. Estabeleceu também as condições para a preservação dos recursos hídricos (PERNAMBUCO, 1986).

Ainda em 1986, foram instituídas as Áreas de Proteção Ambiental Estuarinas, por meio da Lei 9.931 que considerou os estuários casos especiais de proteção dada a sua localização dentro da malha urbana (PERNAMBUCO, 1986a). Em dezembro do mesmo ano, a Lei nº 9.960 estabeleceu as áreas de interesse especial para fins de controle do uso do solo e compatibilização com a preservação do patrimônio natural e paisagístico. Foram assim consideradas as orlas marítimas dos municípios de Goiana, Ipojuca, Sirinhaém, Rio Formoso, Barreiros e São José da Coroa Grande, todas fora da região metropolitana. Esta lei também

definiu os procedimentos básicos relativos ao parcelamento destas áreas para fins de ocupação urbana (PERNAMBUCO, 1986b).

Em janeiro de 1987 mais dois dispositivos fecham este primeiro momento da proteção dos recursos naturais em Pernambuco. A Lei nº 9.990 que estabeleceu normas para o parcelamento do solo urbano na Região Metropolitana do Recife (PERNAMBUCO, 1987) e a Lei nº 9.989 que definiu as 40 reservas ecológicas da RMR, dentre elas, as Matas de Caetés e do Engenho Uchôa. Este instrumento estabeleceu restrições para estas áreas, vedando o parcelamento para fins urbanos e a ocupação com edificações, o desmatamento e a remoção da cobertura vegetal, além da movimentação de terras, a exploração de pedra, areia, argila, cal ou qualquer espécie mineral e o emprego de fogo em práticas agropastoris ou em qualquer outra atividade que pudesse comprometer a integridade das reservas, bem como de suas áreas limítrofes. Estabeleceu também a competência da CPRH para exercer a fiscalização preventiva e repressiva em defesa e controle dessas áreas (PERNAMBUCO, 1987a). Destaca-se que até aquela data não se abordava “gestão administrativa” dessas áreas e sim de fiscalização para mantê-las íntegras.

Assim, ao fim dos anos de 1980, durante o governo de Gustavo Krause, foram criados os primeiros instrumentos legais para a proteção dos recursos naturais em Pernambuco. O Estado que só tinha uma UC, o Parque Natural Estadual de Suape, por meio de um único dispositivo legal passa a ter mais quarenta áreas para “fiscalizar”, tendo como órgãos responsáveis pelas atividades relativas à sua proteção a Empresa Suape, no caso do Parque Natural, e a CPRH, no caso das quarenta reservas ecológicas e das treze áreas estuarinas, além da fiscalização, monitoramento e licenciamento ambiental em todo o Estado, que já era de sua competência.

Por ser o órgão licenciador, a CPRH passa a atuar em parceria com a FIDEM, analisando os empreendimentos que desejavam se instalar em Pernambuco, concedendo, ou não, por meio de anuência e licença prévia, o licenciamento ambiental, em conformidade com o que determinava as legislações federais e estaduais.

Em 1995, por meio da Lei nº 11.206, foi instituída a Política Florestal do Estado de Pernambuco. O Capítulo V se refere a unidades de conservação e os VII e VIII à proteção da fauna. Especificamente no que se refere às UCs, o artigo 19 estabelece que elas deverão ser criadas com o objetivo de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção da flora, da fauna e das belezas naturais, com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos (PERNAMBUCO, 1995). É a primeira tentativa do

Estado para criar um Sistema de Unidades de Conservação, estabelecendo alguns parâmetros para seleção dessas áreas.

É interessante observar que, de alguma forma, havia um acompanhamento dos debates que se desenvolviam a nível nacional por parte da equipe que elaborou a Lei 11.206. Isso é percebido quando se reporta aos grupos de UCs onde se inclui o de “manejo provisório” que, apesar de fazer parte da proposta inicial do Sistema discutido nacionalmente, ao final, não foi a ele incorporado. No que se refere à gestão, o artigo 24 desta Lei estabelece que “as UCs de todas as categorias disporão de um plano de manejo, no qual se definirá o zoneamento ambiental da unidade de conservação e sua utilização, além de um regulamento próprio, aprovado pela autoridade competente, à qual estiver subordinada”. Todavia, não foi definido qual seria esta “autoridade competente” à qual elas se vinculariam, permanecendo a CPRH com a atribuição de fiscalizá-las.

Apesar das iniciativas para a conservação da biodiversidade datar dos anos 80, durante muito tempo as reservas instituídas não foram consideradas como unidades de conservação, no sentido que hoje se conhece. Todavia, o fato delas possuírem restrições legais para utilização do solo, dificultou a expansão de empreendimentos, principalmente os imobiliários, garantindo a manutenção de grande parte destes remanescentes de mata atlântica até os dias atuais, dificultando também a intensificação da ocupação das áreas estuarinas.

Novas iniciativas para criação de UCs estaduais só voltaram a acontecer a partir do ano de 1997. Em março, foi criada a Área de Proteção Ambiental (APA) de Guadalupe, nos municípios de Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré e Barreiros e, em junho, é feito o primeiro reconhecimento pelo Estado de Pernambuco de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), a Fazenda Tabatinga, localizada no município de Goiana. Em 1998 é criada a APA de Sirinhaém, nos municípios de Rio Formoso e Sirinhaém. Todas estas UCs localizam-se no litoral sul do Estado.

Ainda em 1998 duas reservas ecológicas criadas em 1987, a Mata de Caetés e a Mata de Dois Irmãos, passaram às categorias de Estação Ecológica e Parque Estadual, respectivamente. Para a primeira foi designada a CPRH como instituição responsável pela administração e para a segunda, a antiga Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA) assumiria este papel (PERNAMBUCO, 1998).

Em 1997, a CPRH ampliou sua área de atuação por meio da Lei nº 11.516 que determinou, dentre as funções do órgão ambiental, a proteção do uso do solo e dos recursos hídricos e florestais. O artigo 3º, que estabelece suas competências, destaca, no inciso X, a de “administrar e promover o desenvolvimento dos recursos hídricos e florestais em todo o

território do Estado de Pernambuco, visando à utilização racional dos recursos naturais” (PERNAMBUCO, 1997). Verifica-se que a questão da gestão das unidades de conservação ainda não é considerada uma atribuição **explícita** da CPRH, aparecendo de forma ambígua quando se refere a “administrar os recursos florestais”.

Nos anos de 2001 e 2002 o governo estadual produziu documentos técnicos, que visavam orientar as políticas públicas relacionadas à conservação da biodiversidade. O primeiro foi o Plano de Desenvolvimento Florestal e da Conservação da Biodiversidade (PDF), elaborado de forma participativa com representantes de diversos setores sociais (governos, comunidade científica, setores produtivos, ONGs e organizações da sociedade civil). Este documento buscava aliar a necessidade de manejo e de conservação das florestas nativas, vinculando aspectos socioeconômicos aos ambientais. Foram definidas ações voltadas à produção florestal, conservação da biodiversidade, pesquisa, educação/extensão, monitoramento e fiscalização dos recursos florestais, apontando para a necessidade de desenvolvimento de tecnologias de manejo florestal sustentável, considerando a conservação da biodiversidade e a participação do setor florestal na economia do Estado (PERNAMBUCO, 2001).

O outro documento técnico elaborado foi o Atlas da Biodiversidade de Pernambuco que consolidou o compartilhamento de saberes da academia, da sociedade civil e de gestores públicos, no sentido de identificar as áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade e estabelecer as diretrizes para uma política estadual de conservação do patrimônio biológico existente em Pernambuco. O Atlas contém informações consideradas indispensáveis ao estabelecimento de políticas públicas comprometidas com o conceito de uso sustentável dos recursos naturais, sejam elas sociais, econômicas, científicas ou ambientais no âmbito das esferas municipais, estaduais e federais (PERNAMBUCO, 2002).

Dez anos são passados até que novas UCs estaduais voltem a ser criadas. Em 2008, é instituída uma nova APA, desta vez no litoral norte, contemplando os municípios de Itamaracá, Itapissuma e Goiana, que é denominada APA de Santa Cruz. Em 2010, a região que compreende parte dos Municípios de Camaragibe, Recife, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Araçoiaba, São Lourenço da Mata e Paudalho, localizada no oeste metropolitano, é declarada como APA Aldeia-Beberibe (CPRH, 2015).

O ano de 2009 marcou a conservação da biodiversidade de Pernambuco. Por meio da Lei nº 13.787 de 8 de junho, foi estabelecido o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) definindo, dentre outros, os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades estaduais. Esta lei também instituiu o Programa de Conservação da

Biodiversidade: criação e implantação de unidades de conservação no Estado de Pernambuco, com o objetivo de fortalecer o Sistema. Neste Programa foram definidas ações para o planejamento e gestão, realização de estudos, elaboração de propostas e instrumentos para a captação e aplicação de recursos, considerando as unidades já existentes e a criação de novas unidades (PERNAMBUCO, 2009; PERNAMBUCO, 2009a).

Os Sistemas nacional e estadual de unidades de conservação exigiam adequação das categorias de manejo das UCs criadas anteriormente ao estabelecido nestas leis. Em setembro de 2008, foi realizada a recategorização das seis reservas ecológicas existentes na Ilha de Itamaracá, que passaram à categoria de Refúgio de Vida Silvestre (RVS). As outras trinta e duas só foram adequadas em 2011, por meio da Lei Estadual nº 14.324, de 03 de junho, onde vinte e uma reservas se transformaram em Refúgio de Vida Silvestre, duas em Parques Estaduais e oito em Reservas de Floresta Urbana (FURBs).⁹ O Jardim Botânico do Recife que era uma das reservas ecológicas da RMR foi mantido como Jardim Botânico Municipal (PERNAMBUCO, 2011a).

A primeira unidade de conservação estadual no bioma Caatinga só foi criada em 2012, com o Parque Estadual Mata da Pimenteira, em Serra Talhada. Neste ano também foi instituída a Estação Ecológica Serra da Canoa, no município de Floresta, ambas no Sertão pernambucano. Em 2014, são estabelecidas mais três unidades na Caatinga: o Monumento Natural Pedra do Cachorro, nos municípios de Brejo da Madre de Deus, São Caetano e Tacaimbó; o Parque Estadual Serra do Areal e o Refúgio de Vida Silvestre Riacho Pontal, localizados em Petrolina. Ainda em 2014 são criadas duas unidades na Mata Norte, protegendo o complexo da Serra do Mascarenhas, onde se localizam as nascentes dos principais rios que contribuem para a formação do rio Goiana: os Refúgios de Vida Silvestre Matas de Água Azul, nos municípios de Timbaúba, Vicência e Macaparana; e o Matas de Siriji, no município de São Vicente Férrer.

A última UC criada em Pernambuco foi o refúgio de Vida Silvestre Tatu-bola, que abrange uma área de 110.110,25 ha de caatinga, nos municípios de Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina, no Sertão do São Francisco.

A instituição do SEUC definiu também o funcionamento do Sistema e as diversas atribuições dos órgãos que o constituem. A gestão de UCs estaduais passa a ser explícita e legalmente atribuída à CPRH, assim como a sua fiscalização. O órgão consultivo e

⁹ Categoria específica do SEUC/PE, que tem como objetivo prestar serviços ambientais às cidades, tais como: proteção de nascentes e disponibilidade de água, amenização do clima, manutenção e proteção do solo contra a erosão, redução da poluição atmosférica, influenciando direta ou indiretamente a qualidade de vida urbana (Fonte: PERNAMBUCO, 2009).

deliberativo do Sistema é o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) com as atribuições de supervisionar a sua implementação, propor e deliberar sobre a criação de unidades de conservação públicas estaduais e, quando necessário, fixar normas complementares.

Como órgão central foi estabelecido a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), com a função de coordenar a implementação do SEUC. Também foram definidos como órgãos complementares o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Companhia Independente de Policiamento do Meio Ambiente (CIPOMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Ministério Público, assim como os órgãos dos governos municipais que têm por atribuição a criação e gestão de unidades de conservação (PERNAMBUCO, 2009).

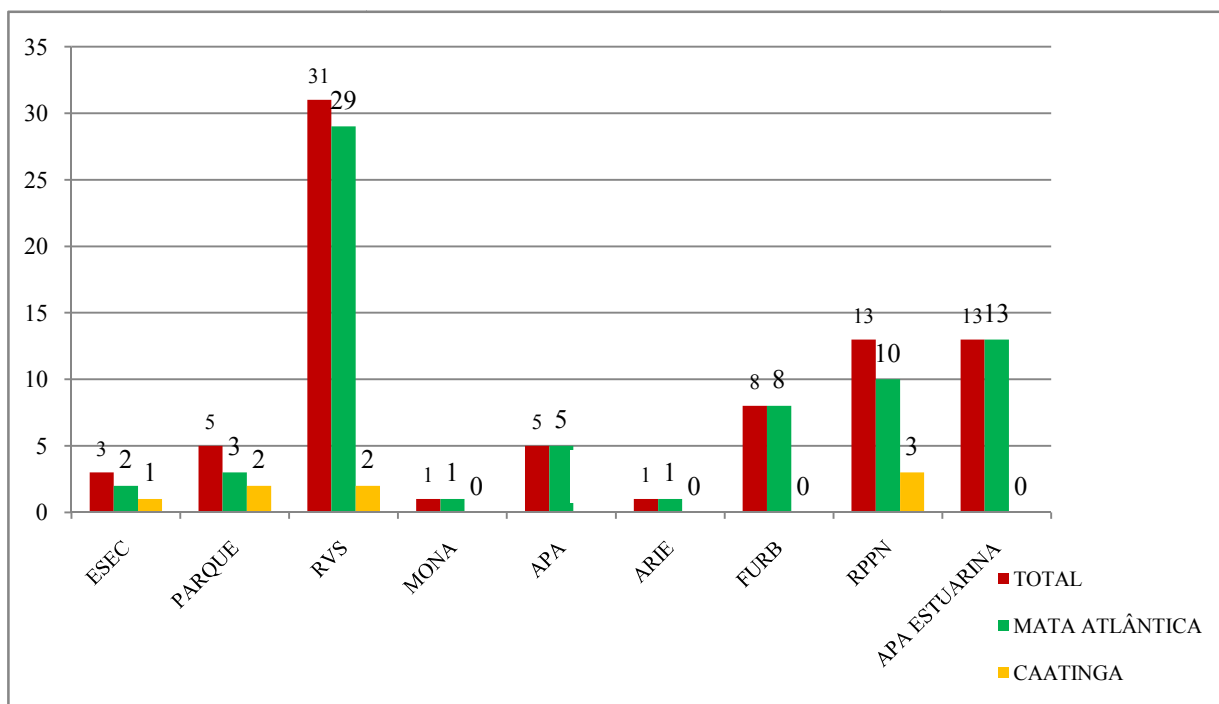
Atualmente, Pernambuco possui um total de 80 unidades de conservação, distribuídas em diversas categorias nos biomas Caatinga e Mata Atlântica. Todavia, apesar dessa grande quantidade de áreas protegidas, apenas 5 possuem gestores designados, 9 apresentam planos de manejo elaborados e 5 possuem sede administrativa. A implantação dessas áreas se constitui um grande desafio para a consolidação do Sistema Estadual.

Para que isso se torne possível, é preciso que o governo estadual defina uma estratégia para a gestão de suas unidades de conservação, considerando, entre outros aspectos, a interiorização da ação para proteção do bioma caatinga, as possibilidades de estabelecimento de parcerias, o dimensionamento de pessoal e infraestrutura física necessária para a gestão.

Outra possibilidade é a potencialização do ICMS socioambiental, que poderia ser utilizado como fomento ao estabelecimento de parcerias com municípios visando a implantação dessas áreas. Porém, apesar de ter sido instituído em 2000, por meio da Lei nº 11.899 (PERNAMBUCO, 2000) e ter o componente “unidades de conservação” regulamentado em 2003, por meio do Decreto Estadual nº 25.574 (PERNAMBUCO, 2003), os aspectos relacionados à manutenção da qualidade dos recursos protegidos nas unidades de conservação ainda não são considerados. Isso não oportuniza a ação dos municípios em parceria com o órgão estadual, uma vez que os recursos não estão vinculados ao desenvolvimento de nenhuma ação na UC e nem os municípios são cobrados para participação na gestão dessas áreas.

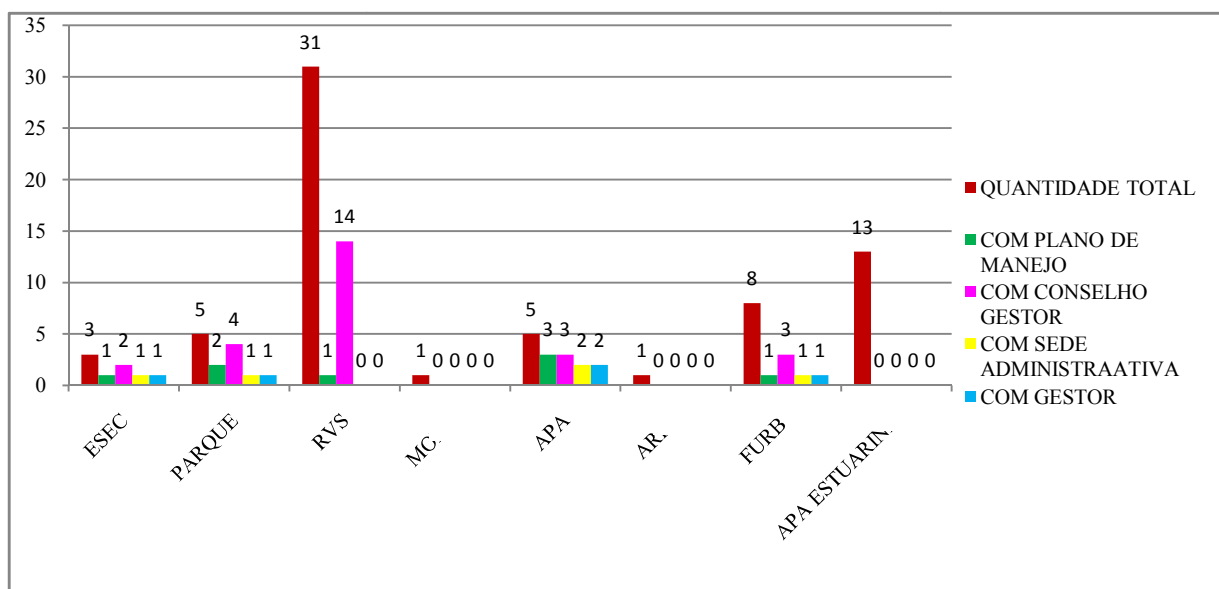
A situação atual das UCs estaduais, no que se refere às categorias de manejo e instrumentos de gestão, encontra-se expressa nos gráficos 3 e 4 e resumida na Tabela 1. O Anexo A contem a relação das unidades de conservação estaduais em Pernambuco.

Gráfico 3 – Quantidade de unidades de conservação estaduais em Pernambuco por categoria de manejo e bioma



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Gráfico 4 – Situação de gestão das unidades de conservação estaduais em Pernambuco



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Tabela 1 – Situação das unidades de conservação estaduais em Pernambuco

BIOMA	CATEGORIA DE MANEJO	TOTAL	ÁREA TOTAL PROTEGIDA (ha)*	COM PLANO DE MANEJO	COM CONSELHO GESTOR	COM GESTOR	COM SEDE
MATA ATLÂNTICA	Estação Ecológica (ESEC)	2	2.624,10	2	2	1	1
	Parque Estadual (PE)	3	1.594,10	1	3	1	1
	Refúgio de Vida Silvestre (RVS)	29	15.674,94	1	14	2	0
	Área de Proteção Ambiental (APA)	5	121.170,32	3	3	3	2
	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	1	1.488,81	0	0	0	0
	Reserva de Floresta Urbana (FURB)	8	1.194,66	1	3	1	1
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	10	1.325,25	0	0	0	0
	Área de Proteção Ambiental Estuarinas (APA)	13	23.973,50	0	0	0	0
	TOTAL	71	169.045,68	8	25	8	5
CAATINGA	Estação Ecológica (ESEC)	1	7.598,71	0	0	0	0
	Parque Estadual (PE)	2	2.483,79	1	1	1	1
	Refúgio de Vida Silvestre (RVS)	2	114.929,88	0	0	0	0
	Monumento Natural (MONA)	1	1.378,67	0	0	0	0
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	3	238,33	0	0	0	0
TOTAL		9	126.629,38	1	1	1	1
TOTAL GERAL		80	295.675,06	9	26	9	6

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

* Não inclui a área da Área de Proteção Ambiental (APA) de Fernando de Noronha uma vez que o Decreto Estadual nº 13.553/89 que a estabeleceu não quantifica sua extensão.

É importante observar que só a partir do ano de 2009 a responsabilidade pela administração de unidades de conservação estaduais é legalmente e explicitamente atribuída à CPRH. Consolida-se perante a sociedade o espaço institucional, não só para a implantação das UCs que já haviam sido instituídas, mas também para a criação e gestão de novas áreas.

A criação de unidades de conservação é um passo fundamental para a proteção da biodiversidade e para a manutenção da qualidade de vida do homem na terra. Mas, por outro

lado, representa um grande desafio que se coloca aos gestores públicos. O estabelecimento oficial de unidades de conservação não garante, por si só, que na prática, esteja ocorrendo conservação dos recursos naturais e que o ecossistema esteja, de fato, sendo protegido. Torna-se necessária a efetiva implantação dessas áreas por meio de uma gestão que garanta que os objetivos para os quais as unidades foram criadas sejam atingidos.

Diante do contexto da política e gestão pública atual, onde é cada vez maior a participação social nos processos decisórios, o aumento do controle social e a necessidade de políticas públicas que agreguem valor social a seus resultados, a questão ambiental não pode ser considerada uma exceção. Tampouco as unidades de conservação, já que elas desempenham um importante papel ambiental para o futuro não tão distante. Cuidar dessas áreas é um compromisso cada vez mais urgente. É nesse sentido que cada vez mais ferramentas da administração e gestão públicas vêm sendo utilizadas na área ambiental para que, por meio de um processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, os resultados obtidos reflitam de fato uma melhoria na qualidade ambiental.

O próximo item apresenta uma breve discussão acerca da efetividade da gestão pública e do processo de modernização de gestão implantado em Pernambuco. Apresenta também o programa desenvolvido no Brasil para apoiar a melhoria na prestação do serviço público e como ele vem sendo utilizado para a avaliação da gestão das unidades de conservação.

2.3 EFETIVIDADE DA GESTÃO: O NOVO COMPROMISSO DA POLÍTICA PÚBLICA

As transformações que ocorreram ao longo da história do serviço público brasileiro (abordadas no item 2.1) fizeram com que o Estado, por força de contextos políticos, sociais e econômicos, além de pressões internacionais, passasse a considerar a necessidade de profissionalizar o serviço público e de adotar um modelo gerencialista, que também ficou conhecido como gestão para resultados. Este modelo teve seus primórdios nas décadas de 1960 e 1970, por meio do Decreto nº 200 e com os esforços de modernização empreendidos em 1979 por meio da criação do Ministério da Desburocratização, ainda no regime militar.

Posteriormente, no governo de Sarney, retomou este processo com a criação da Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal. A promulgação da Constituição Federal em 1988, apesar de ter significado um grande avanço em termos de garantias de direitos individuais e sociais, representou um retrocesso em termos de administração pública. Os pressupostos do modelo gerencial já em curso foram ignorados. Somente a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/98) a

eficiência foi considerada um dos princípios da administração pública, assim como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Isso possibilitou que toda a reforma gerencial contida no Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995 por Bresser Pereira, tivesse agora o aparato legal e constitucional para ser implementada. A inclusão do princípio da eficiência na Constituição possibilitou também uma mudança de paradigma e a possibilidade de importantes avanços no campo da política pública (CASTRO, 2006).

Apesar da controvérsia acerca da definição do que é eficiência, considerando o conceito usual das ciências administrativa e econômica, nesta dissertação utiliza-se o conceito adotado para a gestão pública por diversos autores (TORRES, 2013; MEIRELLES, 2014; DI PIETRO, 2015; CASTRO, 2006) no qual a efetividade é considerada como:

[...] o princípio que obriga a administração direta e indireta e seus agentes à prática do bem comum, por meio do manejo de suas competências de maneira imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre almejando a qualidade, bem como adotando os critérios necessários para melhor utilização dos recursos públicos (MORAES, 2000, *apud* CASTRO, 2006, p.6).

A busca da efetividade da gestão pública está relacionada à implantação da avaliação das políticas e ações do governo quanto aos resultados concretos para a sociedade. Sobre este aspecto, Sano e Montenegro Filho (2013) apresentam, de forma bastante didática, como esta avaliação deve ser considerada na operacionalização das instituições públicas. Considera os 3Es (eficiência, eficácia e efetividade), relacionando-os da seguinte forma:

- Eficiência corresponde à avaliação de processo, da forma de se organizar para atingir as metas
- Eficácia corresponde à avaliação de metas e resultados atingidos
- Efetividade corresponde à avaliação das transformações ocorridas na sociedade a partir das ações (eficácia) e da otimização dos recursos que foram disponibilizados.

A efetividade está relacionada ao impacto social das ações do governo, buscando identificar os efeitos produzidos sobre uma população/comunidade, a partir de uma determinada política pública ou programa de governo, ou seja, a transformação positiva no âmbito da sociedade dos investimentos públicos nas diversas áreas de atuação do Estado (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013). De forma esquemática, estes conceitos estão apresentados na Figura 1.

Figura 1 - Fluxograma de avaliação da gestão pública



Fonte: Adaptado de SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013.

A avaliação da efetividade das políticas ambientais, assim como de quaisquer políticas públicas, deve ser uma preocupação dos governos, uma vez que são destinados recursos públicos considerados escassos para o desenvolvimento de projetos e a sociedade espera que estes investimentos não sejam em vão.

No campo específico das unidades de conservação, esta avaliação já vem sendo empreendida pelo governo federal por meio da gestão estratégica desenvolvida pelo Programa ARPA e pelo ICMBio e será apresentada no item 2.3.3. Os próximos itens abordam a experiência de Pernambuco com a modernização da gestão pública, o modelo atualmente utilizado para avaliação da gestão pública voltado para a qualidade do serviço prestado ao cidadão e ainda como este modelo vem sendo aplicado para melhorar a gestão de unidades de conservação no Brasil.

2.3.1 Modernização administrativa e efetividade da gestão pública em Pernambuco

Em se tratando de modernização do serviço público, o Estado de Pernambuco seguiu os preceitos do Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado por Bresser Pereira em 1995 que, embora focado no governo federal, teve adesão de alguns estados e municípios. O processo de reforma teve início em 1999, no primeiro governo de Jarbas Vasconcelos, com a publicação da Lei nº 11.629, em janeiro de 1999 e, posteriormente, com o Decreto nº 21.287 no mesmo ano.

Tal qual o governo federal, foi elaborado e publicado o Plano Diretor de Reforma do Estado de Pernambuco onde estavam descritas as diretrizes de mudança, que focavam principalmente as dimensões de ajuste fiscal do Estado, o modo de intervenção e o modelo de gestão.

Associado à nova realidade dos governos estaduais, sujeitos a maiores demandas por melhores serviços e investimentos governamentais, o objetivo central da reforma em

Pernambuco era transformar o Governo do Estado em “gestor” de suas políticas públicas e ações, além de indutor do desenvolvimento econômico e social. Dentre os objetivos específicos do Plano, Correia (2011) destaca:

- Recuperar a governança do Estado reconstituindo a capacidade de administrar a aplicação dos recursos públicos na execução dos planos de governo para promover o desenvolvimento; e
- Melhorar a qualidade e reduzir os custos dos serviços públicos; mudar o padrão da gestão pública estadual e conscientizar os servidores públicos do seu papel de responsáveis pelos resultados obtidos.

Visando implementar as propostas contidas no Plano, a estrutura organizacional do Poder Executivo foi alterada. Foi criada a Secretaria de Administração e Reforma do Estado e instituída a Comissão Diretora de Reforma do Estado¹⁰.

Para cumprir o Programa de Governo defendido por Jarbas durante as eleições, era necessário resgatar a sua capacidade de definir e fazer cumprir as políticas públicas. A reforma foi apoiada em quatro grandes Programas: Ajuste Fiscal, Desestatização, Modernização Administrativa e o de Valorização do Servidor.

É o Programa de Modernização Administrativa que se propôs a mudar o padrão da gestão pública estadual, introduzindo os conceitos da administração pública gerencial, disseminando a nova cultura nos órgãos do governo, na tentativa de implantar uma visão estratégica e de resultados, além do controle e transparência social sobre seu desempenho.

A Modernização Administrativa foi concebida a partir de dois Programas: o Governo Digital e o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública (PROGESTÃO)¹¹ (MOURA, 2008). É sobre este último que será dada maior atenção, uma vez que era o que buscava implantar o planejamento e a visão estratégica de gestão nos órgãos estaduais, além da capacitação dos servidores.

O PROGESTÃO tinha como objetivo introduzir nas instituições do governo novos procedimentos internos e uma cultura baseada no modelo gerencial. A adesão ao programa ocorria, inicialmente, de forma voluntária passando a ser obrigatória à partir de 2003. Os dirigentes dos órgãos estaduais, inclusive do poder judiciário e legislativo, precisavam solicitar formalmente a adesão ao Programa (CORREIA, 2011).

¹⁰ A Lei nº 11.629 previu a existência da Comissão Diretora de Reforma do Estado para administrar o Programa Estadual de Desestatização. Esta Comissão foi instituída pelo Decreto nº 21.287, de 05 de fevereiro de 1999.

¹¹ Instituído pelo Decreto nº 22.730, de 18 de outubro de 2000.

Para implantação das ações do PROGESTÃO foi adotado o modelo de consultoria interna, utilizando o próprio quadro de servidores do Estado, que foram chamados de Analistas em Tecnologia de Gestão (ATGs). Atuavam como facilitadores junto a um comitê interno formado por “multiplicadores”, que conduziam a elaboração do planejamento estratégico simplificado das instituições, definiam suas estratégias assim como os resultados e respectivos indicadores, o que permitiria o monitoramento e correção de desvios. Este processo de construção também objetivava fomentar nos servidores um contínuo aprendizado e aperfeiçoamento da capacidade de governar, ao mesmo tempo em que permitia uma melhor fiscalização e acompanhamento da ação do governo por parte do Tribunal de Contas do Estado (MOURA 2008). Era a busca da efetividade da administração pública em Pernambuco.

O PROGESTÃO incorporava também as diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Governo Federal (um dos antecedentes do GESPÚBLICA, objeto do item 2.3.2) onde todas as organizações precisavam criar um Comitê Gestor das Ações da Qualidade, promover a elaboração do Plano Estratégico, realizar autoavaliação anual da gestão e pesquisas de satisfação junto aos seus usuários. A partir de um diagnóstico situacional, cada instituição elaborava um Plano de Melhoria da Gestão (PMG), implementava um Programa de Desburocratização e promovia a capacitação de seus servidores (CORREIA, 2011).

Segundo Moura (2008), o primeiro grupo de ATGs foi selecionado em 2001 pelo Instituto de Recursos Humanos (IRH)¹². Este grupo passou por um processo de capacitação no Curso de Formação de Analistas em Tecnologias de Gestão, com carga horária de 40 horas e conteúdo programático abrangendo temas relacionados à mudança organizacional, princípios e novos cenários da gestão pública, pactuação de resultados, ética e responsabilidade social nas organizações públicas, dentre outros.

A capacitação também envolveu a participação em cursos oferecidos pela Escola de Governo do Estado de Pernambuco¹³ relacionados à gestão pública. Esta Escola foi o instrumento utilizado para formação de um quadro de dirigentes e gestores visando promover a reforma gerencial do governo de Pernambuco (CORREIA, 2011).

¹² A autora desta dissertação fez parte desse grupo de ATGs, atuando na Casa do Estudante de Pernambuco e no comitê interno da CPRH.

¹³ A Escola de Governo de Pernambuco funcionou na Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco (FCAP). Em agosto de 2010, foi criado por meio do Decreto Estadual nº 35.408 o Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Estado de Pernambuco (**CEFOSPE**) instituindo também no âmbito do Poder Executivo Estadual o Programa de Educação Corporativa, executado pelo CEFOSPE (CEFOSPE, 2015).

Na busca de efetividade da gestão pública, Correia (2011) define a existência de três ciclos reformistas em Pernambuco: o primeiro, no período de 1999 a 2002, que constitui o primeiro governo de Jarbas Vasconcelos. Define este como “um momento de experimentação da utilização de métodos de planejamento, objetivos e metas organizacionais, impulsionando capacidades e abrindo possibilidades de contratualização de desempenho das instituições.” O segundo ciclo, representado pelo segundo governo Jarbas (2003 a 2006) significou o amadurecimento da experiência de pactuação de desempenho, avançando com as organizações da administração direta e a institucionalização das práticas de planejamento estratégico e da contratualização de desempenho.

O último ciclo reformista caracterizado por Correia (2011) compreende o governo de Eduardo Campos, nos anos de 2007 a 2010. Este ciclo significou a revisão das experiências anteriores e inserção de novas ideias de planejamento estratégico além da definição de orientação e objetivos gerais para toda a máquina pública. Houve alteração da estrutura de governo, com o deslocamento de atribuições de gestão para a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) excluindo-as da Secretaria de Administração. A Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007 que promoveu estas alterações, não cita nenhuma atribuição governamental vinculada ao campo das reformas (PERNAMBUCO, 2007). Nesse período, os servidores que haviam sido envolvidos no processo de planejamento e definição de indicadores e metas foram afastados do projeto de modernização, sendo substituídos por novos servidores concursados e contratados para a SEPLAG.

Uma nova visão foi incorporada ao processo de gestão, assumindo o próprio governador o compromisso com as metas, que passaram a ser definidas com base no programa de governo defendido durante o processo eleitoral. O compromisso, que antes era voltado para a relação governo/instituições públicas, passou a ser voltado para governo/sociedade. Alinhado com o direcionamento político da gestão de Eduardo Campos e com base no aprendizado da experiência do governo anterior, foi desenhado um novo modelo de gestão. Em sua concepção, era necessário explicitar elementos como metas, resultados, produtos, atividades e investimentos das ações, e separar as atividades de monitoramento e avaliação em quatro modalidades: avaliação das políticas públicas (avaliação de impacto); avaliação dos programas públicos (avaliação de resultados); avaliação da gestão das entidades públicas (avaliação da gestão); e, por fim, avaliação do desempenho individual do servidor público. O Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Estado de Pernambuco (CEFOSPE) substituiu a Escola de Governo, foi reformulado passando a funcionar em estrutura própria oferecendo cursos voltados à gestão pública.

Percebe-se, historicamente, em grande parte dos órgãos estaduais que compõem o governo de Pernambuco, que a cultura organizacional ainda não está aberta a uma nova abordagem para melhor atender às demandas sociais. Apesar de existir uma base conceitual, a fraca apropriação pelos servidores da nova dimensão da política pública, a falta de treinamento profissional de pessoal, a deficiência nos processos de planejamento e alinhamento com as estratégias do governo ainda são precárias, excetuando-se as instituições que estão situadas nas áreas estratégicas de atuação do estado: saúde, educação e segurança pública, principalmente. A desorganização e a má gestão interna são alguns dos fatores que produzem uma baixa qualidade e produtividade no serviço público.

A formação de uma consciência coletiva sobre a necessidade de se desenvolver uma nova forma de gerir o bem público vem crescendo no Brasil e em Pernambuco. O fortalecimento dos movimentos sociais, reivindicando maior participação nos processos decisórios, levou a formação de uma nova corrente de pensamento sobre o papel do Estado. Neste novo contexto da ação pública torna-se necessário a compatibilização de dois aspectos importantes para o bom desempenho da gestão pública: a crescente necessidade de participação social nos processos de decisão sobre a priorização de ações e alocação de recursos públicos e a necessidade de capacitar os gestores para a execução de políticas e projetos públicos com qualidade. Este próximo item aborda o Programa Nacional de Gestão Pública desenvolvido para enfrentar estes dois aspectos relevantes da nova corrente.

2.3.2 O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização e o Modelo de Excelência em Gestão Pública

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) foi instituído pelo Decreto Federal nº 5.378 de 25 de fevereiro de 2005. Inicialmente vinculado à Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, passou em 2012 à Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), atual gestora do Programa. Tem auxiliado diversas organizações dos três poderes e dos três níveis da administração pública na avaliação e no planejamento de melhorias das suas práticas de gestão e resultados organizacionais.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) desenvolvido pelo GESPÚBLICA possui abrangência nacional e vem sendo experimentado, validado e refinado ao longo dos anos. Atuando por meio de uma rede de cooperação, aprendizado e voluntariado, envolve centenas de colaboradores e organizações das mais diferentes áreas da administração. É uma importante referência para a modernização da gestão pública brasileira e busca de

efetividade de suas políticas.

O GESPÚBLICA representa o resultado da evolução histórica de iniciativas para promover uma gestão pública de excelência, destacam-se as apresentadas no quadro 1.

Quadro 1 - Antecedentes do GESPÚBLICA

Ano	Programa / Iniciativa	Principal foco
1956	Comissão de Simplificação Burocrática	Gestão de processos.
1979	Programa Nacional de Desburocratização	Gestão de pessoas, de processos e resultados.
1990	Sub Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública	Gestão de processos
1996	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP)	Sistema de gestão
2000	Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP)	Gestão do atendimento ao cidadão

Fonte: Adaptado de ALMEIDA; SCARTEZINI, 2012 e GESPÚBLICA, 2014.

O Decreto Federal nº 5.378 que o criou, estabelece para o Programa os seguintes objetivos:

Art. 2º O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

- I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
- V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005).

O GESPÚBLICA busca fomentar um processo de melhoria contínua no serviço público e tem como principal executor a Rede Nacional de Gestão Pública (RNGP), integrada por pessoas e organizações voluntárias que recebem capacitação do Programa e se disponibilizam a dar assistência às organizações que dele participam, tendo como base o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP).

Considerando a premissa de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial, o MEGP reúne os elementos necessários à obtenção de um padrão de

gerenciamento de classe mundial. Oferece aos órgãos e entidades públicas parâmetros para a avaliação e melhoria de seus sistemas gerenciais, visando contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país. Insere-se no novo paradigma da gestão pública focada no cidadão e voltada para resultados, buscando se transformar em um instrumento para uma gestão ética e descentralizada e de promoção do controle social. O MEGP foi desenvolvido a partir de três premissas: a gestão pública, enquanto gestão é universal e, portanto, estar alinhada aos fundamentos e princípios da gestão contemporânea. Enquanto pública e brasileira, ela é particular, devendo, estar submetida aos valores constitucionais e legais. A gestão pública é a gestão do Estado e por isso envolve a gestão dos órgãos e entidades públicas dos três poderes e das três esferas de governo (BRASIL, 2014).

Para o GESPÚBLICA, avaliar a gestão de uma organização significa verificar o grau de aderência de seus processos gerenciais em relação ao MEGP. A avaliação permite:

[...] identificar os pontos fortes e as oportunidades de melhoria, consideradas como aspectos gerenciais que devem ser objeto de ações de aperfeiçoamento. O processo de avaliação é complementado com o planejamento da melhoria da gestão. Quando realizada sistematicamente, a avaliação é uma oportunidade de aprendizado sobre a própria organização e também como instrumento de internalização dos princípios e práticas da excelência em gestão pública. (BRASIL, 2009, p.9).

O GESPÚBLICA considera que o arcabouço legal e institucional da administração pública é, de maneira geral, muito pesado e calcado em valores e práticas que estão ultrapassados. Os arranjos institucionais representam realidades políticas e ambientes que não mais se justificam e não incorporam os padrões atuais de eficiência, eficácia e efetividade. A qualidade da gestão é importante e fundamental, mas insuficiente; é necessário avançar no campo da simplificação, desregulamentação e proposição de diretrizes para gestão pública.

O MEGP é um instrumento gerencial para a avaliação e melhoria das práticas de gestão organizacionais. É uma importante ferramenta para o “aprendizado organizacional”, proporcionando uma visão coordenada de seus sistemas, seus pontos fortes e as oportunidades de melhorias, considerando o “estado da arte” da gestão de cada organização. Ao proporcionar esta visão da gestão, orienta a avaliação do nível de desenvolvimento e desempenho das suas práticas gerenciais e o planejamento de melhorias para alcançar resultados organizacionais que gerem valor positivo das políticas públicas para os cidadãos. A figura 2 apresenta a atuação e objetivo do GESPÚBLICA.

Figura 2- Atuação do GESPÚBLICA



Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009a.

De acordo com o MEGP o caminho para se promover a melhoria da gestão está relacionado ao processo de melhoria contínua, expresso na figura 3.

Figura 3- Etapas da melhoria contínua da gestão do MEGP



Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

A autoavaliação é o primeiro passo para o diagnóstico inicial de uma organização e representa o retrato da situação atual em que se encontra a sua gestão. Uma vez conhecido os principais pontos fortes e, por meio da identificação dos pontos mais críticos, evidenciam-se

as oportunidades de melhoria, representadas por práticas gerenciais que necessitam aprimoramento.

O segundo passo é a elaboração do Plano de Melhoria da Gestão (PMG), detalhando-se quais são as ações necessárias para que sejam atingidos melhores níveis de atendimento aos objetivos organizacionais. Com o PMG elaborado, procede-se a validação externa da Autoavaliação, momento em que o Plano contendo as ações de melhoria é validado pelas lideranças. Uma vez validado a próxima etapa é seguir com a Implantação do PMG.

A autoavaliação pode ser realizada a partir de três instrumentos, denominados Instrumentos de Avaliação da Gestão Pública (IAGP), que são utilizados considerando a experiência institucional com o processo. Eles podem ser de 1000 pontos, de 500 ou de 250 pontos, este último para instituições que ainda não utilizaram o IAGP.

O Instrumento 250 pontos é considerado o “marco zero” da gestão organizacional em relação ao MEGP. Quando o sistema de gestão de uma organização atinge um grau de maturidade em relação ao instrumento de 250 pontos, passa a avaliar dentro dos critérios de 500 pontos até alcançar o patamar de 1000 pontos. Este estágio equivale à plena aplicação dos princípios, fundamentos e conceitos de excelência em gestão pública (BRASIL, 2009).

A elaboração do **Perfil Organizacional** é a primeira etapa da aplicação da autoavaliação. Busca identificar e caracterizar o que a instituição representa, quais são suas competências, seus produtos e processos, como está estruturada para o fornecimento dos seus produtos/serviços, quem é seu público alvo, seus usuários, como se relaciona com seu ambiente de atuação, quais são as parcerias institucionais, como elas se estabelecem e como são as instalações físicas onde está instalada. Por meio da elaboração do perfil organizacional, se estabelece um nivelamento e compartilhamento das informações da instituição a todos os integrantes da equipe gerencial e da organização.

Com o perfil elaborado, passa-se a análise dos oito critérios: Liderança; Estratégia e planos; Cidadãos; Sociedade; Informações e conhecimento; Pessoas; Processos e Resultados. O Sistema de pontuação do IAGP estabelece para cada critério um valor máximo variando em decorrência de seu peso para a obtenção dos resultados institucionais. Os sete primeiros critérios estão relacionados aos processos gerenciais e o último, aos resultados organizacionais. Cada um é apresentado em blocos e desdobrado em itens, recebendo uma pontuação também estabelecida pelo MEGP.

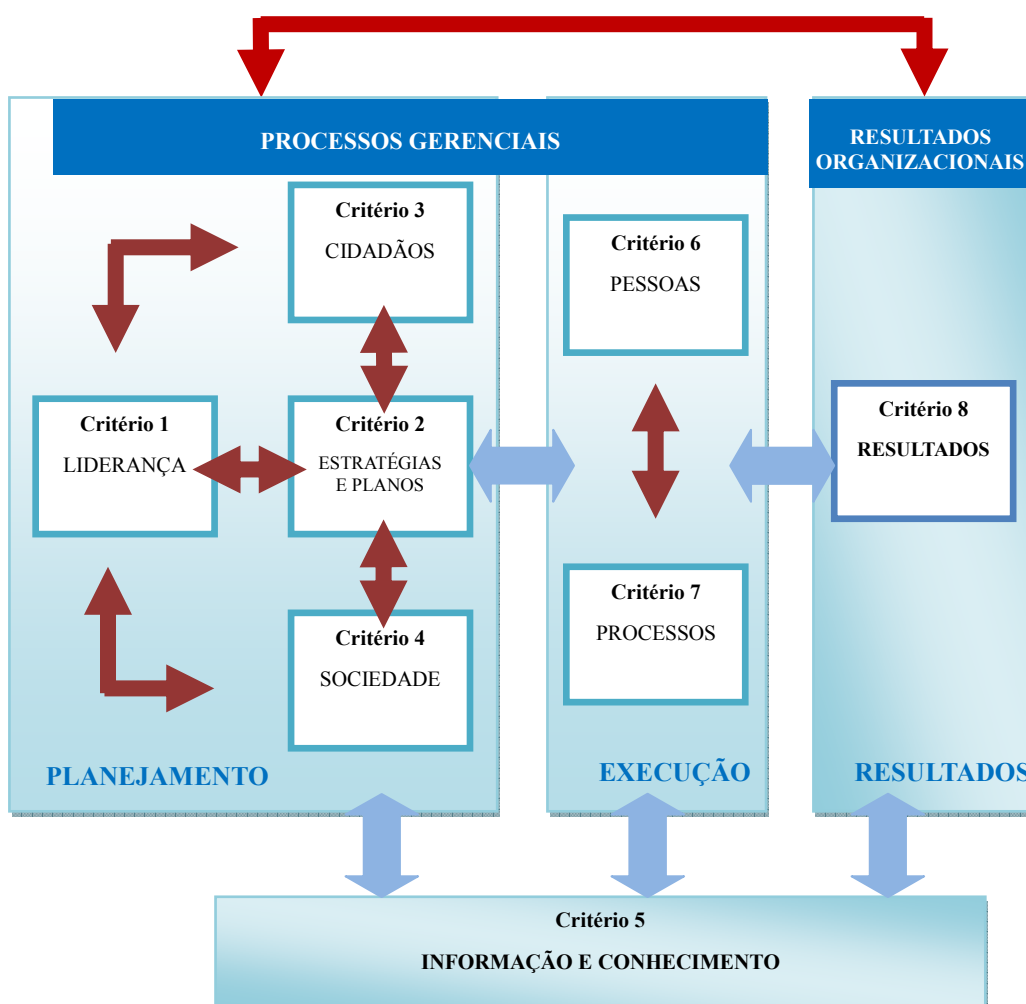
O bloco do **Planejamento** aborda os quatro primeiros critérios: Liderança, Estratégias e planos, Cidadãos e Sociedade. O segundo bloco é a **Execução**, ou seja, como as ações desenvolvidas se transformam em resultados objetivos. Representa a execução do

planejamento, os aspectos operacionais.

O terceiro bloco, **Resultados**, representa o controle. Neste item são avaliados todos os resultados relativos a cada um dos critérios anteriormente mencionados evidenciando a efetividade da gestão por meio dos resultados obtidos.

O quarto bloco, **Informação e Conhecimento**, representa a “inteligência da organização”. Nele observa-se a capacidade da organização corrigir ou melhorar suas práticas de gestão e, conseqüentemente, seu desempenho (BRASIL, 2014). A figura 4 representa, esquematicamente, o referencial teórico do MEGP.

Figura 4 - Modelo referencial do GESPÚBLICA

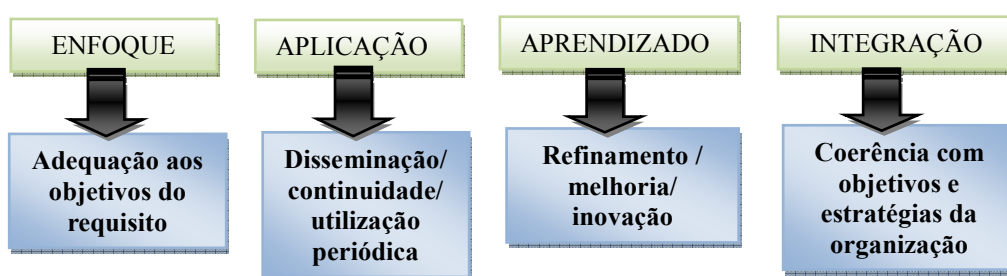


Fonte: Adaptado de BRASIL, 2014.

As práticas gerenciais identificadas para cada um dos critérios que representam os **processos gerenciais** (critérios 1 ao 7) são analisados considerando os seguintes fatores, sistematizados na figura 5.

- **Enfoque** - refere-se ao grau em que as práticas de gestão da organização apresentam adequação (atendimento aos requisitos do critério, incluindo os métodos de controle, de forma apropriada ao perfil da organização) e proatividade (capacidade de se antecipar aos fatos).
- **Aplicação** - refere-se ao grau em que as práticas de gestão da organização apresentam disseminação (implementação horizontal e vertical conforme pertinente ao critério e considerando-se o perfil da organização) e continuidade (utilização periódica e ininterrupta).
- **Aprendizado** - refere-se ao grau em que as práticas de gestão da organização apresentam refinamento, ou seja, aperfeiçoamentos decorrentes do processo de melhorias, o que inclui eventuais inovações, tanto incrementais quanto de ruptura.
- **Integração** - está relacionado ao grau em que as práticas de gestão da organização apresentam coerência (relação harmônica com as estratégias e objetivos da organização), inter-relacionamento (implementação de modo complementar com outras práticas de gestão da organização) e cooperação (colaboração entre as áreas da organização e entre a organização e as suas partes interessadas na implementação das práticas de gestão).

Figura 5 – Fatores de análise das práticas gerenciais



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Para a análise dos **Resultados Organizacionais** são observados os seguintes fatores cuja sistematização é apresentada na figura 6:

- **Relevância** - refere-se à importância do resultado para determinação do alcance dos objetivos estratégicos e operacionais da organização.
- **Tendência** - refere-se ao comportamento dos resultados ao longo do tempo.

- **Nível atual** - refere-se ao grau em que os resultados organizacionais apresentam: comparação com o desempenho de outras organizações consideradas como referenciais pertinentes.

Figura 6 - Fatores de análise dos resultados organizacionais



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Concluída esta etapa de análise e pontuação dos critérios, é procedida a avaliação da classificação obtida em conformidade com o IAGP, identificando-se o grau de maturidade da organização e as áreas prioritárias para desenvolvimento do Plano de Melhoria da Gestão. O IAGP 250 com a respectiva pontuação dos critérios está apresentado no Anexo B.

O MEGP, apesar de ter se inspirado no modelo norte-americano de Qualidade, vem se adaptando, desde 1997, à realidade do Brasil, respeitando a natureza pública das organizações que integram o aparelho do Estado brasileiro. Tem passado por aperfeiçoamentos contínuos, compatibilizando a situação atual da gestão pública no país, o pensamento contemporâneo e as novas tecnologias e ferramentas existentes.

O Documento de Referência do GESPÚBLICA o define como uma política pública de vanguarda, formulada para a gestão, alicerçada em um modelo de gestão singular que incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, até então restrita à dimensão política. Segundo este documento, o Programa tem como principais características o fato de ser essencialmente público (orientado ao cidadão e respeitando os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência); ser contemporâneo (alinhado ao estado da arte da gestão pública); estar voltado para atingir resultados para a sociedade (com impactos na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum); e de ser federativo (podendo ser aplicado a toda a administração pública, em todos os poderes e esferas do governo) (BRASIL, 2009a).

Por sua vez, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) representa a principal referência a ser seguida pelas instituições públicas que desejarem aprimorar constantemente seus níveis de gestão (BRASIL, 2014).

Na área ambiental, especificamente no que se refere a unidades de conservação, o MEGP vem se constituindo um referencial utilizado pelos órgãos e programas federais para identificar as lacunas de processos de gestão orientando, por meio de capacitações e melhorias das práticas gerenciais, o alcance de resultados mais efetivos nestas áreas. Este é o assunto do próximo item.

2.3.3 Efetividade de gestão de unidades de conservação e o Modelo de Excelência de Gestão Pública

A efetividade de gestão de unidades de conservação vem sendo objeto de investigação há relativamente pouco tempo, vindo à tona com a Conferência Rio – 92 e reafirmada com a assinatura da Convenção da Diversidade Biológica (CDB).

Surgiu da preocupação com a situação de manejo das áreas protegidas, uma vez que muitas são criadas pelo mundo afora, mas são poucas as que conseguem ser implantadas. Era necessário um mecanismo que possibilitasse a avaliação do desempenho do manejo e da gestão com definição de indicadores para acompanhamento da situação no mundo.

Uma das primeiras propostas de princípios teóricos para proceder à avaliação foi apresentada em 2006 pela *The World Conservation Union* (IUCN) tendo como objetivo apoiar o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB (HOCKINGS *et al.*, 2006). Esta metodologia definiu os seguintes aspectos considerados importantes para uma avaliação do manejo de unidades de conservação:

- Entendimento dos valores e ameaças existentes
- Planejamento e alocação de recursos
- Como são produzidos os resultados das ações do processo de gestão
- Quais são os produtos e serviços gerados, e
- Quais os aspectos positivos e negativos que resultam do processo de gestão

A partir destes autores, algumas outras metodologias para avaliação do manejo foram desenvolvidas, dentre elas o *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management* (RAPPAM), apresentado pelo *World Wide Fund for Nature* (WWF), e o *Tracking Tool*, apresentado pelo Banco Mundial.

O RAPPAN, como se tornou conhecido, foi utilizado amplamente em cerca de 40 países e em mais de 1.000 áreas protegidas na Europa, Ásia, África, América Latina e Caribe (LEVERINGTON *et al.*, 2010). Tem como objetivo desenvolver uma avaliação rápida e priorizar ações de manejo de UCs, fornecendo ferramentas para o desenvolvimento de

políticas adequadas para a proteção de florestas. No Brasil, o primeiro Estado a aplicar o método foi São Paulo, em 2004 (WWF-Brasil; ICMBio, 2012).

O Banco Mundial também desenvolveu metodologia para avaliação de unidades de conservação baseada nos aspectos propostos por Hockings *et al.* (2006), que se tornou conhecida como o *Tracking Tool* (TT). Nesta ferramenta, é definido um conjunto de indicadores considerando o desempenho das UCs em relação aos elementos: contexto, planejamento, insumos, processos, resultados e impactos (ARAÚJO, 2012b).

Buscando aprimorar a gestão e o monitoramento das unidades de conservação, a avaliação da efetividade da gestão de áreas protegidas, vem ganhando cada vez mais espaço no cenário nacional. Uma experiência brasileira exitosa é empreendida pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), desenvolvido pelo Governo Federal e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). O ARPA é gerenciado financeiramente pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) e conta com recursos do *Global Environment Facility* (GEF/Banco Mundial), do governo da Alemanha (Banco de Desenvolvimento da Alemanha/KfW), da Rede WWF (WWF-Brasil) e do Fundo Amazônia por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Programa ARPA apresenta uma nova forma de gestão de unidades de conservação baseada em uma visão inovadora da UC como um **espaço organizacional**. Araújo *et al.* (2009) traz a seguinte reflexão:

[...] nem o estabelecimento do marco legal e nem as incipientes, porém não menos louváveis iniciativas, federais e estaduais, de estruturação destes espaços têm logrado êxitos na missão de fazê-los cumprir os seus objetivos de conservação. A tese aqui defendida é que mesmo “sob-regime especial de administração” estes espaços constituem na sua essência organizações, que considerando suas finalidades e missões institucionais necessitam, mais do que nunca, produzir resultados para a sociedade. Ou seja, é preciso ampliar a visão e considerar que as unidades de conservação são também espaços organizacionais (Araújo, 2007, apud ARAÚJO *et al.*, 2009, p. 9).

Segundo o autor, a gestão de UCs ainda está fortemente baseada em aspectos biológicos, sem levar em consideração ferramentas de gestão de sistemas organizacionais. Defende que os pilares para os resultados de qualquer organização estão baseados em três aspectos: **liderança, conhecimento técnico e conhecimento gerencial**¹⁴.

[...] a gestão de UCs no Brasil geralmente está focada no aspecto técnico, restringindo-se a abordagens temáticas como legislação, educação ambiental,

¹⁴ Destaques da autora

uso público da unidade, plano de manejo, gestão participativa, prevenção e combate a incêndios, etc.[...] se os três elementos não forem abordados de forma equilibrada, não se conseguirá que as unidades de conservação cumpram seus objetivos de forma adequada (ARAÚJO *et al.*, 2012c, p. 209).

No contexto da gestão pública atual voltada para o cidadão, a gestão para resultados de unidades de conservação é considerada necessária e urgente. Ela pressupõe uma lógica objetiva, por meio de utilização de ferramentas de planejamento e de administração disponíveis, visando gerenciar o desempenho e a efetividade dos resultados das ações dos gestores das UCs. Neste sentido, a definição que se coloca para efetividade na área pública diz respeito à percepção dos benefícios que uma ação, programa ou projeto traz à população e em que medida estes benefícios são apropriados (percebidos) pela sociedade enquanto valores sociais e coletivos (CASTRO, 2006). A experiência do ARPA tem mostrado que, por meio da utilização de ferramentas de planejamento, monitoramento e avaliação, é possível avançar na gestão de UCs no Brasil. Para isso, é necessário que os gestores conheçam as ferramentas e se capacitem para utilizá-las.

O MEGP vem sendo utilizado pelo ARPA para prover os gestores de capacidade gerencial, oferecendo um modelo conceitual e referencial para que as organizações responsáveis pela gestão de UCs trilhem o caminho da busca de melhoria do serviço público. Este modelo, já apresentado no item 2.3.2, é baseado nas ferramentas da qualidade e desenvolvido com base no ciclo do planejamento (P), desenvolvimento (D), controle (C) e avaliação (A), conhecido como PDCA. Concebido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dentro do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) vem sendo aplicado pelo ARPA, com algumas adaptações, nas UCs da Amazônia (ARAÚJO *et al.*, 2012b).

A crítica elaborada por Araújo *et al.* (2012b) é que a metodologia mais conhecida para a avaliação da efetividade de gestão de UC, o *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management* (RAPPA) (WWF; ICMBio, 2012), avalia os efeitos da gestão (por exemplo: não existe plano de manejo, não tem funcionários suficientes, não tem regularização fundiária, etc.). Porém não identifica quais são as causas que geraram estes efeitos, isto é, quais são os fatores responsáveis por uma gestão deficiente. Como a baixa efetividade é atribuída a fatores externos que, na maioria das vezes, estão fora de controle do gestor, gera uma percepção equivocada de sentimento de impotência e que pouco ele pode fazer para melhorar a gestão. Por outro lado, a avaliação realizada pelo MEGP identifica não só os efeitos da gestão, mas também as causas responsáveis pelos efeitos mensuráveis,

estimulando um comportamento proativo, fazendo crer que melhorias realizadas de forma contínua nas práticas de gestão poderão trazer grandes resultados.

O MEGP enfoca a capacidade do gestor construir e manter resultados, desenvolvendo líderes e fomentando posturas criativas para a realização de atividades que possam contribuir para uma crescente busca de melhores resultados para a sociedade.

Outras vantagens também são destacadas quando da avaliação realizado pelo MEGP: os Modelos de Excelência, base dos prêmios nacionais de qualidade, são utilizados em mais de 100 países, permitindo uma comparação do nível de desempenho da gestão entre diversas nações, o que possibilita às unidades de conservação brasileiras, avaliações e comparações em padrões internacionais. Além disso, o MEGP, por meio do GESPÚBLICA, dispõe de uma rede de consultores especializados, que oferece capacitação e incorporação de tecnologias gerenciais inovadoras para a gestão de UCs, de forma voluntária. Por fim, vale ressaltar que é uma política pública oficial, desenvolvida no Brasil, destinada à melhoria do desempenho das organizações públicas, oferecendo uma estrutura de apoio aos esforços de monitoramento e melhoria, por meio dos núcleos estaduais (ARAÚJO *et al.*, 2012d).

A gestão das unidades de conservação federais também está passando por uma nova abordagem técnica e transformação cultural com a implantação da profissionalização de gestores. O ICMBio vem implementando desde sua criação um processo de modernização estrutural para enfrentar os novos desafios da conservação da biodiversidade. Foi realizado o planejamento estratégico para implantar o MEGP e elaborada a modelagem institucional para viabilizar a gestão orientada para resultados e implantar uma estrutura de gestão por processos. Passou a operar mediante os instrumentos de gestão estratégica, adotando o Balanced Scorecard (BSC), metodologia internacionalmente reconhecida para alinhamento de metas e indicadores. Os objetivos estratégicos e a estratégia da instituição, uma vez definidos, são compartilhados com todas as instâncias organizacionais e cada uma possui metas e indicadores alinhados à esta estratégia. A partir daí, cada instância desenvolve seus planos de ação para o alcance dos objetivos estratégicos e os resultados de suas ações são monitorados pelo Sistema Integrado de Gestão Estratégica (SIGE).

Conforme informações do portal institucional¹⁵, o direcionamento estratégico constitui o eixo estruturador da gestão. Estas diretrizes são definidas pela missão, visão e objetivos estratégicos, para os quais são definidos metas e indicadores. O sistema de monitoramento desenvolvido pelo SIGE abrange as 401 unidades organizacionais do ICMBio em todo o país

¹⁵ ICMBio, 2015. Acesso em 11.06.2015

e foi implantado a partir de 2012. É hoje ferramenta de apoio à realização e registro de todo o ciclo PDCA.

No contexto de gestão para resultados e do MEGP, em 2009 foi inaugurada a Academia Nacional da Biodiversidade (ACADEBio) para proporcionar uma estrutura adequada voltada à formação e capacitação continuada do quadro de servidores, de acordo com as necessidades de melhoria e aperfeiçoamento que são diagnosticadas (Figura 7).

Figura 7 - Fotos da ACADEBio/ ICMBio



Fonte: ICMBio, 2015

A missão da ACADEBio é “promover a construção do conhecimento para a conservação da biodiversidade por meio do processo de ensino e aprendizagem” e tem como visão de futuro “ser um centro de referência mundial em capacitação para a conservação da biodiversidade com atuação interinstitucional de abrangência local, regional, nacional, e internacional.”(ICMBio, 2015)

Em Pernambuco, a legislação que trata de unidades de conservação estabelece que elas devem ser submetidas a um regime especial de administração (PERNAMBUCO, 2009). Isso leva a compreensão de que o gestor deve atuar de forma a implantar um sistema de gestão voltado ao cumprimento dos objetivos estabelecidos para a UC no momento de sua criação, em conformidade com a categoria de manejo. A gestão também pressupõe a utilização de

instrumentos e ferramentas gerenciais de planejamento, execução, controle e avaliação para garantir que estes objetivos sejam atingidos.

Como parte integrante da política pública estadual de gestão ambiental, a gestão de unidades de conservação deve fornecer aos cidadãos serviços ambientais que justifiquem o investimento público nessas áreas (disponibilização de pessoas, equipamentos específicos, infraestrutura, capacitação, dentre outros investimentos necessários ao seu funcionamento).

Os serviços ambientais prestados por uma UC estão relacionados à conservação dos recursos naturais, ao apoio à utilização sustentável dos recursos naturais, à disponibilização de infraestrutura e facilidades para o lazer e contato com a natureza, à geração de conhecimentos sobre a biodiversidade, à manutenção dos serviços ecossistêmicos, tais como regulação do clima, proteção dos recursos hídricos, ciclagem de nutrientes, polinização, controle de pragas e muitos outros. (ARAÚJO *et al.*, 2009).

Considerando as alterações climáticas e a situação de vulnerabilidade de Pernambuco face à situação, fica evidente o papel das políticas públicas desenvolvidas pelo governo para promover a mitigação e/ou adaptação aos cenários negativos que se apresentam. Neste contexto, a capacitação e o fortalecimento do Estado para a execução das políticas necessárias ao enfrentamento à questão é uma prioridade estabelecida no Plano Estadual de Mudanças Climáticas (PERNAMBUCO, 2011). Em todos os seus eixos temáticos (combate à desertificação, gerenciamento costeiro e gestão urbana), a gestão de áreas protegidas e manutenção de florestas é meta fundamental para o Estado. As unidades de conservação recebem, então, mais uma função importante que é a de amenização do clima e dos eventos extremos (secas prolongadas no semiárido e períodos com chuvas mais intensas na zona da mata e RMR) provocados pela elevação da temperatura em Pernambuco. É, portanto fundamental que essas áreas recebam atenção especial para que, de fato, possam cumprir mais esta missão.

A proteção ao meio ambiente é uma das atribuições do governo. No caso das unidades de conservação, a legislação estabelece que a criação destas áreas se faça por ato do poder público, sendo ele o responsável pela sua efetiva implantação, podendo, em certos casos, estabelecer parcerias (PERNAMBUCO, 2009).

O Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) no artigo 5º, quando se reporta às diretrizes que devem orientar a implementação dessas áreas, destaca que as UCs devem dispor de uma alocação adequada de recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, possam ser geridas de forma eficaz e atendam aos seus objetivos. Afirma ainda

que, nos casos possíveis, as UCs devem possuir autonomia administrativa e financeira (PERNAMBUCO, 2009).

Entende-se que, enquanto organização do sistema público e prestadora de serviços à população, uma unidade de conservação deve estar alinhada com os princípios orientadores da gestão pública atual. Em conformidade com Paes de Paula (2007), estes princípios estão relacionados à implantação de uma gestão pública empreendedora, voltada para resultados, viabilizando a capacitação continuada dos servidores para a utilização de ferramentas gerenciais voltadas à qualidade do serviço público na prestação de serviços à sociedade e ao fortalecimento da gestão participativa e do controle social na definição e implementação das políticas.

É no primeiro aspecto que o MEGP se propõe atuar sem, no entanto, desconsiderar o segundo. Por meio de seus princípios e fundamentos, acredita que os resultados de uma gestão qualificada também representam oportunidades de aprendizado coletivo, produzindo valores que devem ser percebidos e compartilhados, principalmente com as populações locais, incorporando-os aos valores da sociedade. As unidades de conservação devem ser valorizadas enquanto patrimônio público, enquanto um bem para o qual valha a pena o investimento de recursos públicos e que também possam estimular o estabelecimento de parcerias privadas. Para que isso aconteça, a gestão dessas áreas deve promover a efetividade da política pública de conservação da biodiversidade no que se refere à criação e implementação de unidades de conservação.

A tomada de consciência do grande desafio gerencial que se apresenta às organizações públicas e, neste caso específico, à gestão de unidades de conservação, evidencia questões fundamentais para oportunizar melhoria na gestão dessas áreas e na prestação de serviço público à sociedade. A construção e o fortalecimento da democracia no país traz o aumento da participação social nos processos decisórios da gestão pública. Isso demanda a transparência, o compartilhamento de saberes com a sociedade, o empoderamento e o controle social.

A gestão de unidades de conservação não pode ser diferente. Todavia, isso requer a capacitação de gestores. Requer conhecimento gerencial que muitas vezes não se tem. Há necessidade de atualização e ampliação da visão sobre o conceito de unidades de conservação proposto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (e também no SEUC, acréscimo da autora) para que possam ser vistas e trabalhadas enquanto espaços organizacionais. Esta concepção possibilitou um salto qualitativo na gestão dessas áreas, evidenciando a urgência de se atuar nos três aspectos fundamentais: **formação de liderança, capacitação gerencial e capacitação técnica.**

De acordo Araújo *et al.* (2012c) ,

[...] a visão de unidades de conservação como organizações abre caminho bastante promissor, pois o campo de conhecimento da administração, em especial da administração pública, oferece vasta gama de teorias, abordagens, metodologias e ferramentas que permite administrar esses espaços de forma mais eficiente e eficaz (ARAÚJO *et al.*, 2012c, p. 207)

O grande desafio que se coloca para o poder público é promover a profissionalização da gestão de unidades de conservação. E Pernambuco não pode fechar os olhos a este processo. O Modelo de Excelência em Gestão Pública oferece um referencial teórico e ferramentas visando fomentar uma nova abordagem para este desafio.

Diante do exposto, esta dissertação traz a análise da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) para avaliação da efetividade da gestão de unidades de conservação em Pernambuco, tomando como referência a gestão da Estação Ecológica de Caetés, a mais antiga unidade de conservação implantada no Estado. O método foi adaptado à realidade estadual e será objeto do próximo capítulo.

3 METODOLOGIA

Estão descritos neste capítulo os aspectos relacionados à classificação formal da pesquisa tecendo-se, logo em seguida, os esclarecimentos quanto aos critérios para escolha da área de estudo e, por fim, os procedimentos metodológicos que nortearam sua realização.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Pesquisa pode ser definida como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. É desenvolvida a partir de conhecimentos disponíveis e da utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos (GIL, 2002). Do ponto de vista clássico, pode-se classificá-la de diversas formas: quanto à natureza, quanto à abordagem, quanto aos seus objetivos e quanto aos procedimentos técnicos.

Tendo como objetivo central a análise da aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) para avaliação da efetividade de gestão de unidades de conservação em Pernambuco e como referência a gestão da Estação Ecológica de Caetés, esta pesquisa pode ser caracterizada da seguinte forma:

- Quanto à natureza, é uma pesquisa aplicada que objetiva gerar novos conhecimentos para serem utilizados na gestão de unidades de conservação de Pernambuco. Especificamente para as atividades dos gestores dessas áreas, orientando melhorias que poderão ser implantadas em suas práticas gerenciais, trazendo repercussão nos resultados organizacionais obtidos por meio delas.
- Quanto à abordagem, é uma pesquisa qualitativa, isto é, não se procurou enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem empregar instrumental estatístico de análise dos dados. O interesse foi investigar como um determinado fenômeno, caracterizado como a gestão de unidades de conservação, se manifesta nas atividades, procedimentos e interações diárias da Estação Ecológica de Caetés.
- No que se refere aos objetivos, se constitui uma pesquisa exploratória na qual se buscou uma aproximação com um assunto ainda pouco investigado: o baixo nível de implementação das unidades de conservação de Pernambuco e a possibilidade de utilização de ferramentas administrativas para a gestão de UCs no Estado.

- Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a coleta de dados primários. A pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental subsidiaram o aprofundamento e discussão do referencial teórico que possibilitou a compreensão da problemática do universo onde a pesquisa está inserida. A coleta de dados primários foi realizada na Estação Ecológica de Caetés, por meio da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública, adaptado à realidade das unidades de conservação estaduais.

Vale ressaltar que quando da utilização de fontes em meios eletrônicos como artigos científicos publicados em web sites, apesar de se constituírem uma fonte permanentemente atualizada de informações devido à velocidade e facilidade de divulgação e de obtenção, foi observado o cuidado com o rigor científico, buscando-se sempre as fontes referenciadas em sites confiáveis, como por exemplo, o portal Capes e o Google Acadêmico.

Para a pesquisa documental, foram consultadas publicações oficiais do Governo de Pernambuco disponibilizados na biblioteca da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) e nos sites oficiais, principalmente da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) e da SEMAS. Também foram realizadas pesquisas no portal do ICMBio, do Programa ARPA e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), onde são disponibilizadas inúmeras publicações em meio digital.

A pesquisa bibliográfica e a documental subsidiaram a fundamentação teórica apresentada no capítulo 2 além da caracterização da Estação Ecológica de Caetés, a área objeto da investigação, abordada no capítulo 4.

3.2 CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DA ÁREA DE ESTUDO

A escolha da área para o desenvolvimento da pesquisa considerou o conhecimento pré-existente da pesquisadora uma vez que exerceu durante os anos de 1997 até 2006 a função de gerente de áreas protegidas na CPRH. Era nesta gerência que estava vinculada a Estação Ecológica de Caetés. Isso possibilitou a compreensão e o enfrentamento de vários problemas na unidade de conservação e a participação em diversos momentos da sua gestão suscitando o desejo de contribuir para a construção de caminhos mais exitosos para a UC.

Contribuiu também o fato desta unidade de conservação apresentar algumas características específicas que a diferencia das outras áreas, destacando-se os seguintes aspectos:

- Existe um envolvimento histórico da comunidade local e da sociedade civil com a criação e gestão da ESEC. Isso favorece o estabelecimento de um vínculo afetivo entre eles, tornando a unidade de conservação uma referência, além de histórica, sentimental, do movimento ambientalista presente em Pernambuco. Este fato agrega, com certa facilidade, importantes parceiros que podem atuar na sua gestão, potencializando os resultados da gestão.
- A ESEC Caetés foi a primeira unidade de conservação estadual a ser implantada, tendo iniciado este processo em 1991. Possui gestão ininterrupta até os dias atuais, com alternância de momentos de investimentos significativos em sua infraestrutura e outros de “esquecimento”. Todavia, em nenhum desses momentos houve alternância de gestão, permanecendo sob o comando do mesmo gestor até os dias atuais.
- A implantação da ESEC Caetés visava à constituição de um aprendizado institucional, tornando-a referência para a implantação das outras unidades existentes na Região Metropolitana do Recife (RMR). A aplicação do MEGP para compreender aspectos que precisam ser melhorados na gestão da UC, possibilita o resgate de seu papel de vanguarda na gestão dessas áreas em Pernambuco.
- Seu plano de manejo, elaborado em 1998, foi realizado de forma participativa, coordenado pela equipe técnica da CPRH. Envolveu universidades, órgãos públicos, sociedade civil, comunidade de Caetés, dentre outras representações. Foi o primeiro a ser concebido para as unidades de conservação no Estado de Pernambuco e teve toda sistematização do documento realizada pela equipe técnica do órgão ambiental, a CPRH, com apoio de professores e cientistas das universidades e técnicos de outros órgãos públicos estaduais. Isso representou um avanço significativo, uma vez que não necessitou de consultoria externa para sua elaboração e validação, fato atualmente comum.
- Apesar do conselho gestor da unidade ter sido instituído em 2012, desde o início a gestão contou com participação ativa da comunidade local, que propõe discussões temáticas nos calendários das reuniões mensais do grupo e também se mobiliza para defender os interesses da unidade.
- A ESEC Caetés dispõe atualmente de uma equipe técnica qualificada e comprometida com a gestão o que possibilita a aplicação do MEGP.

3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a definição dos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, o conhecimento e a experiência prévia facilitaram a compreensão e delimitação do problema a ser investigado, definindo-o em termos de efetividade de gestão de unidades de conservação, temática bastante atual e ainda pouco abordada em Pernambuco, principalmente em relação à UCs estaduais. A escolha da área objeto foi abordada no item 3.2.

Definidos estes dois aspectos fundamentais para a delimitação do escopo da investigação, foi procedida à identificação do tipo de pesquisa que mais se adequava ao objetivo estabelecido, conforme exposto no item 3.1.

A partir deste momento foi iniciado o processo de aquisição de dados secundários por meio de pesquisa bibliográfica e identificação de autores chaves para a compreensão, aprofundamento dos temas, considerando a relevância das produções científicas para o assunto abordado. Foram selecionados trabalhos científicos publicados em web sites e em livros. Ainda nesta etapa de desenvolvimento, foi realizada a pesquisa documental e a leitura de documentos relacionados à Estação Ecológica de Caetés, com destaque para os planos de manejo (primeira versão elaborada em 1998 e publicada em 2006 e a revisão realizada em 2012).

Uma atenção especial foi dada à leitura sobre efetividade de gestão em unidades de conservação, tema central para o objetivo proposto. Para isso, foi realizada pesquisa em sites institucionais na tentativa de encontrar experiências exitosas com a aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública em unidades de conservação de maneira que pudessem referenciar a dissertação. A dificuldade encontrada para obter informações sobre este assunto torna o tema ainda mais relevante, ratificando a necessidade de se aprofundar e divulgar a pesquisa sobre a utilização do MEGP para gestão de unidades de conservação.

A construção do referencial teórico resultado destas pesquisas (bibliográfica e documental) encontra-se apresentada no capítulo 2 e todo o acervo utilizado está listado nas referências, ao final desta dissertação.

Para a realização da coleta de dados primários, foi procedida uma leitura e adaptação do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, utilizando como referência o IAGP 250 pontos (Anexo B) que é o mais simples e apropriado para instituições que nunca realizaram a autoavaliação de sua gestão, conforme recomenda o Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Foi procedida uma leitura prévia de cada um dos oito critérios e realizadas as

adaptações necessárias, uma vez que a sua utilização na íntegra não se adequava ao momento atual de gestão das unidades de conservação estaduais. Alguns aspectos necessitaram ser reformulados, considerando algumas características locais como, por exemplo, ausência de autonomia financeiro-administrativa e decisões centralizadas no órgão gestor (orçamento, manutenção de equipamentos e infraestrutura, suprimentos, fornecedores, etc.). Todavia a essência de cada critério foi mantida, preservando-se o seu objetivo.

Uma vez estabelecidos e definidos os requisitos (questões orientadoras) que seriam apresentados como questões orientadoras para cada um dos 8 critérios analisados na Estação Ecológica de Caetés, foi acordada uma agenda prévia junto aos participantes (técnicos que trabalham na Estação Ecológica) pactuando-se os dias e horários em que as reuniões seriam realizadas. Foram estabelecidos três dias.

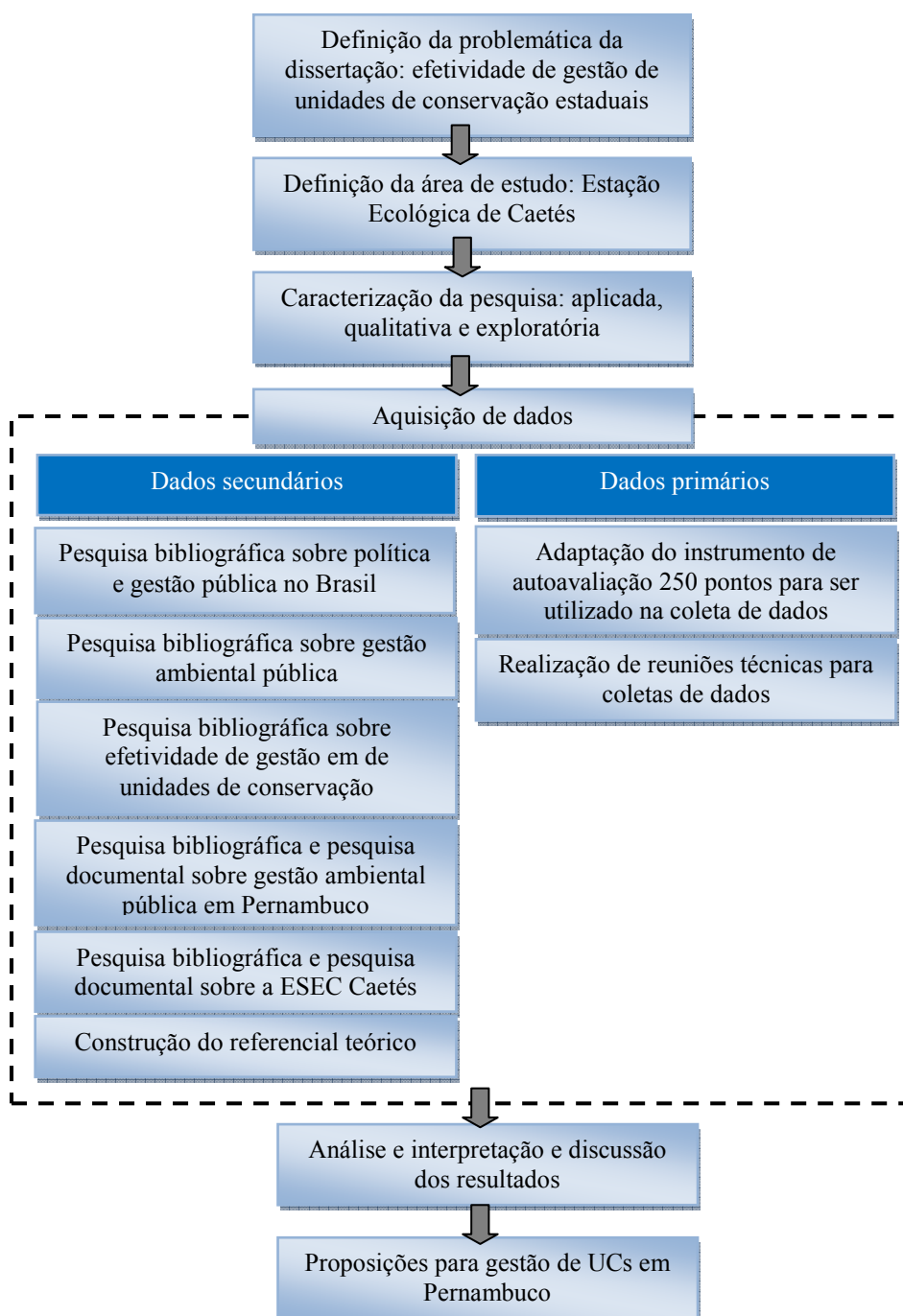
O primeiro dia de reunião, com quatro horas de duração, aconteceu em 17 de julho; o segundo e o terceiro encontro para aplicação do MEGP tiveram duração de oito horas e aconteceram nos dias 20 e 23 de julho do ano em curso. Ao final, foram dispensadas 20 horas de trabalho e construção coletiva. O local escolhido para as reuniões foi a própria sede da ESEC Caetés.

A técnica de visualização foi escolhida para condução e registro das reuniões, considerando as vantagens que oferece, destacando-se o fato de permitir a participação e expressão de ideias de todas as pessoas por meio da escrita. Este recurso propicia a visualização constante de todo o trabalho produzido. Além disso, apresenta uma grande flexibilidade ao permitir, por meio da sistematização e exposição permanente das ideias, uma reflexão constante e, quando necessário, alteração das contribuições, conforme a dinâmica própria do grupo e a necessidade de ajustes. Também possibilita uma aprendizagem a partir da reflexão obtida pela ação dos participantes.

Vale ressaltar o fato que as reuniões técnicas, além de objetivarem a construção da autoavaliação da gestão da Estação Ecológica para verificar a aplicabilidade do modelo de excelência, possibilitaram também uma oportunidade para aquisição de novos conhecimentos por parte da equipe. Foram momentos que se constituíram em troca de informações, esclarecimentos e atualização, principalmente sobre a problemática da política e gestão pública, gestão de unidades de conservação, processos gerenciais e resultados organizacionais, uma vez que este assunto ainda não era muito conhecido pela equipe da Estação Ecológica.

Para melhor visualização das etapas percorridas para o desenvolvimento da pesquisa, foi elaborado o esquema apresentado na figura 8.

Figura 8 – Esquema representativo das etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

3.4 COLETA DE DADOS

A primeira reunião para coleta de dados aconteceu no dia 17 de julho, no período de 9 às 13 horas, na sede administrativa da Estação Ecológica, em Paulista. Participaram de todo o processo os três técnicos que atuam na unidade de conservação, contando com o apoio para facilitação durante todo o processo de um técnico da Semas, além da pesquisadora.

No primeiro dia, foi apresentado o objetivo da dissertação e dos trabalhos que seriam realizados. Antes de iniciar a aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), buscou-se identificar a percepção do que significa “gerir” para os técnicos da ESEC Caetés, aqui considerados gestores públicos. Esta abordagem inicial teve como objetivo conhecer a concepção de “gestão” existente e, neste caso específico, gestão de unidades de conservação, abrindo espaço necessário para a posterior apresentação e esclarecimentos sobre o referencial teórico desta dissertação. As questões foram apresentadas para a reflexão inicial estão listadas abaixo:

- O que significa gestão de unidades de conservação?
- Quais os problemas relacionados à gestão identificados na ESEC Caetés?
- Quais são os aspectos facilitadores da gestão?
- Quais os aspectos precisam ser melhorados?

As perguntas foram colocadas uma por vez e cada um dos participantes, individualmente, registraram suas respostas nas tarjetas, ressaltando-se que não precisavam ficar limitados a uma só resposta e que poderiam expressar tantas ideias quantas fossem necessárias para apresentar suas opiniões. As que respostas foram fixadas em painéis (paredes).

Concluída esta etapa de percepção, foi realizada uma exposição teórica sobre os elementos conceituais que da dissertação, destacando-se e o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), enquanto método para avaliação de efetividade de políticas públicas. Foi contextualizada a inserção da política e gestão ambiental, assim como a gestão de unidades de conservação enquanto atribuição do setor público, destacando a concepção proposta por Araújo *et al.* (2012c) de que uma UC deve ser vista como um sistema organizacional. Com esta base conceitual foi apresentado o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) por meio de seus critérios, considerando o Instrumento de Autoavaliação de 250 pontos, uma vez que a ESEC nunca passou por um processo semelhante e não tem nenhuma história na busca de excelência.

Foi esclarecido o que cada um dos critérios objetiva e sua importância, considerando o bom desempenho de um sistema de gestão. Esta abordagem conceitual fez-se necessária para possibilitar a compreensão da linguagem utilizada pelo MEGP e o contexto em que ele foi adotado para avaliação de efetividade de gestão em unidades de conservação. Foi esclarecido que este modelo vem sendo utilizado para melhorar a efetividade de gestão de UCs da Amazônia, por meio do Programa ARPA, e também adotado pelo ICMbio em seu projeto de modernização, também com as devidas adaptações, considerando as peculiaridades da

instituição. A figura 9 apresenta o registro fotográfico do primeiro dia de aplicação do MEGP.

No segundo dia foi iniciado o processo de realização da Autoavaliação da gestão da Estação Ecológica para identificar e caracterizar os aspectos práticos e operacionais da gestão.

Foi elaborado o perfil organizacional simplificado da UC, considerando que alguns aspectos do modelo de excelência não se aplicam à Estação uma vez que existe uma centralização administrativo-financeira no órgão gestor, no caso, a CPRH.

Com a construção do Perfil ficaram evidenciados aspectos que foram abordados na avaliação dos critérios, etapa imediatamente posterior. Estes aspectos estão relacionados a missão da ESEC (objetivo geral estabelecido na lei 11.622/98 que a criou), sua área de abrangência, seus principais usuários e principais parceiros. Também foram relacionados os principais produtos e serviços da Estação, assim como identificados seus processos finalísticos e processos de apoio. O perfil do quadro de pessoal e o seu histórico pela busca de excelência foram os últimos aspectos abordados.

Figura 9 – Registro fotográfico do primeiro dia da coleta de dados na ESEC Caetés



Giannina Cysneiros, 2015.

No mesmo dia, logo em seguida, foi iniciada a exposição e construção, um a um, dos oito critérios do MEGP. Para cada um foram apresentadas as questões orientadoras, definidas previamente, com base no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública 250 pontos e adaptadas ao contexto atual das unidades de conservação em Pernambuco.

O primeiro critério analisado foi “liderança”. A análise deste critério objetivou a observação de como o poder do líder é exercido, como é estimulada a participação social (governança) e o seu poder de articulação e mobilização é utilizado para a execução de programas e projetos da Estação Ecológica de Caetés. As perguntas orientadoras para este critério foram as seguintes:

- Como a liderança é exercida pelo gestor? Nesta questão deveriam ser considerados os aspectos relacionados à interação e comprometimento do gestor com os parceiros e técnicos.
- Como as decisões são tomadas, comunicadas e implementadas? Considerando aspectos de compartilhamento de decisões, identificação de dificuldades e oportunidades para melhorias e deliberações para ações corretivas ou proativas.
- Como são conduzidos os procedimentos internos para orientar as principais atividades da ESEC? Considerando aspectos relacionados à definição de atribuições, existência de normas e procedimentos, alocação de recursos e padrões de atendimento ao usuário/cidadão
- Como é analisado o desempenho da ESEC? Levando em consideração aspectos de acompanhamento de metas, indicadores, avaliação e proposições de melhorias.

O segundo critério analisado foi “estratégia e planos”. A análise deste critério teve por objetivo verificar como a missão e visão de futuro se desdobram em ações de curto, médio e longo prazos, considerando as disposições do plano de manejo. Foram estabelecidas as seguintes questões orientadoras

- Existem estratégias definidas para implementação do Plano de manejo?
- As estratégias são definidas considerando o envolvimento das partes interessadas?
- Como são alocados recursos financeiros e não financeiros para assegurar a implantação do plano de manejo?
- Quais são os indicadores utilizados para o acompanhamento das estratégias/plano de manejo?

O terceiro critério foi “cidadãos”. Por meio dele foi observado como a ESEC Caetés, no cumprimento das suas competências institucionais, identifica os cidadãos-usuários dos

seus serviços e produtos, conhece suas necessidades e avalia a sua capacidade de atendê-las, antecipando-se a elas. Foram estabelecidas três questões orientadoras:

- Como são identificadas, analisadas e trabalhadas as expectativas dos usuários para definição e implementação de melhoria nos serviços prestados pela ESEC?
- Como são tratadas as sugestões e reclamações (formais e informais) dos usuários/cidadãos?
- Como é avaliada a satisfação dos usuários/cidadãos com os serviços/produtos da ESEC?

O quarto critério, “sociedade”, observou como a ESEC Caetés aborda suas responsabilidades perante a sociedade/comunidade local, estimulando o exercício da cidadania e o controle social, considerando os seguintes aspectos:

- Como os parceiros, sociedade, conselheiros, são estimulados e envolvidos nas questões relativas à responsabilidade socioambiental?
- Como a sociedade é estimulada e orientada para exercer o controle social?
- Como as demandas da sociedade em relação à ESEC são identificadas e transformadas em subsídios para políticas públicas e planos?

O quinto critério, “informações e conhecimento” observou como a ESEC Caetés aborda a gestão das informações (identificação, organização, divulgação, disponibilização de pesquisas, projetos, materiais produzidos, organização administrativa, etc.). Foram estabelecidas três questões orientadoras:

- Como são identificadas as necessidades de pesquisas/ conhecimentos sobre a ESEC e sua área de influencia?
- Como são organizadas e mantidas a memória da ESEC (científica, administrativa, atas, matérias jornais, registros fotográficos, etc)?
- São utilizados referenciais comparativos?

O sexto critério “pessoas” foi apresentado no dia 23 de julho, assim como os subsequentes. Para facilitar a compreensão do significado do critério, foi adotada a denominação “pessoas/servidor-colaborador”. Por meio deste critério foi observado como a ESEC aborda a organização do trabalho, a seleção de pessoas para compor a equipe, sua capacitação e desempenho, além da qualidade do ambiente interno e externo. Para isso, foram apresentadas as seguintes questões:

- Como as necessidades de capacitação são identificadas considerando as necessidades do servidor-colaborador e as estratégias da ESEC (processos finalísticos e de apoio)?

- Como é mantida a motivação do servidor-colaborador e o clima organizacional favorável?
- Como são identificados e tratados os riscos relacionados à segurança e à saúde ocupacional?
- Como é avaliada a satisfação dos servidores-colaboradores?

O sétimo critério “processos”, objetivou verificar como a ESEC gerencia, analisa e melhora os processos finalísticos e de apoio, com base na seguinte questão:

- Como os processos finalísticos e de apoio são controlados, analisados e melhorados?

Cabe aqui ressaltar que os processos finalísticos e os processos de apoio foram identificados quando da elaboração do perfil organizacional da ESEC. Os processos finalísticos são os relacionados à sua missão: preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. Os de apoio foram os definidos nos programas do plano de manejo: programa de gestão, programa de educação ambiental e comunicação, programa de manejo e proteção dos recursos naturais e programa de investigação e pesquisa científica.

O último critério apresentado foi “resultados”. Este critério buscou checar o desempenho da ESEC Caetés em relação aos processos gerenciais (critérios 1 ao 7) e os resultados organizacionais apresentados. Foram analisados resultados em relação a cidadãos/usuários, sociedade, servidor-colaborador e aos processos finalísticos. Além de citá-los, foi solicitada a apresentação de evidências (dados numéricos, relatórios, comparativos, etc.), que pudessem associar os resultados às práticas gerenciais desenvolvidas na ESEC.

Na finalização da coleta de dados e avaliação do processo de observação da aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública na ESEC Caetés, foi solicitada aos técnicos que expressassem uma opinião sobre o que vivenciaram e sobre a validade do MEGP, enquanto instrumento de orientação para a gestão e para a aferição da efetividade de gestão de unidades de conservação em Pernambuco.

Finalizada a coleta de dados, foi realizada a sistematização e análise dos dados e informações resultantes da caracterização da ESEC Caetés e do processo de autoavaliação que estão apresentadas no próximo capítulo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo contém o resultado da pesquisa e avaliação procedida a partir da fundamentação teórica discutida no capítulo 2. e da coleta de dados realizada na ESEC Caetés, apresentando o resultado dos esforços empreendidos para atingir os objetivos propostos nesta dissertação. A primeira parte contém a caracterização da área onde foi realizada a coleta dos dados necessários à análise da aplicabilidade do MEGP para avaliação de efetividade de gestão das UCs estaduais. No item seguinte encontra-se a análise da aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública para a gestão de UCs.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CAETÉS¹⁶

A Estação Ecológica (ESEC) de Caetés está localizada na porção Norte do município de Paulista, em sua zona rural, Região Metropolitana do Recife (RMR), distando cerca de 30 km da capital. Situa-se na margem direita da PE-018, nas imediações do km 2,5 dessa rodovia, que serve como limite entre os municípios de Paulista e Abreu e Lima.

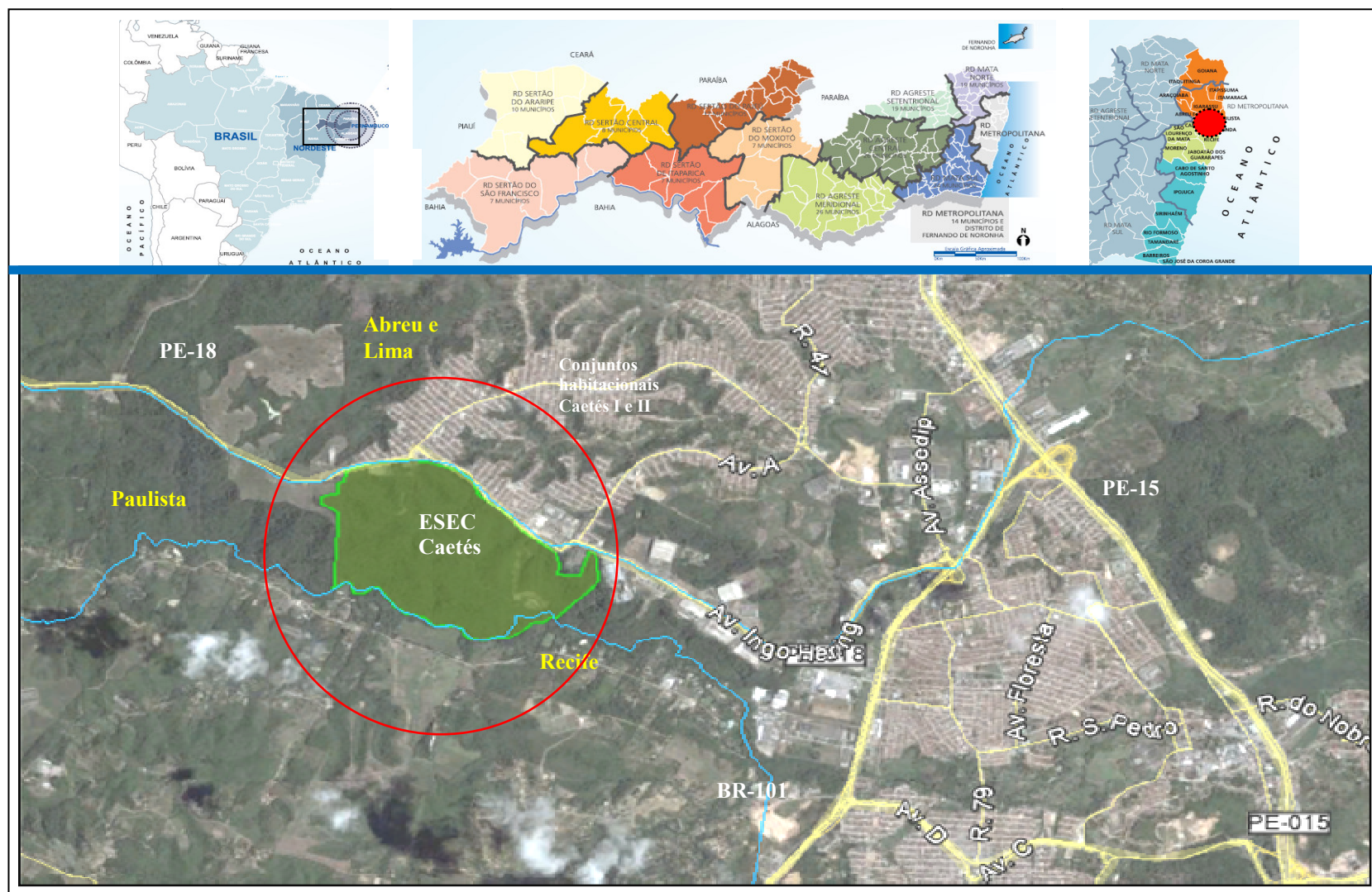
Suas coordenadas geográficas (latitude e longitude) são: 7° 55' 15" e 7° 56' 30"S; e 34° 55' 15" e 34° 56' 30"W. O acesso à unidade se faz pela BR-101 Norte, alçando a PE-18, na altura do Distrito Industrial do Paulista. Considerando o transporte público de passageiros, o acesso se dá com as linhas: Caetés I / Paulista; Caetés / Integração Paulista; e Caetés / Macaxeira, todas operadas pela Empresa Metropolitana. A figura 10 apresenta a localização da ESEC Caetés.

Possui uma área de 157,1 ha do bioma Mata Atlântica, com características predominantemente de mata conservada, ocupando 1,54% do território municipal. No seu entorno imediato encontram-se o Parque Industrial do Paulista e os Conjuntos Habitacionais Caetés I e II, que exercem forte pressão antrópica sobre a ESEC. É de posse e domínio públicos, tendo sido adquirida pelo Governo do Estado em 1982, para instalação do Aterro Sanitário Timbó II (NEGREIROS, 2013).

Limita-se ao Sul com o rio Paratibe, que serve como divisa entre os municípios de Paulista e Recife; a Leste com a antiga fábrica de Amorim Primo S.A.; a Oeste com a fazenda Seringal Velho e ao Norte com a PE-18, na divisa dos municípios do Paulista e Abreu e Lima.

¹⁶ As informações referentes à caracterização da Estação Ecológica de Caetés foram retiradas do seu Plano de Manejo Fase 1(CPRH, 2006) e Revisão do Plano de Manejo (CPRH, 2012).

Figura 10 - Localização da ESEC Caetés



Fonte: Elaborado por Durázio Siqueira e Giannina Cysneiros, 2015, adaptado de Condepe/Fidem, 2009b.

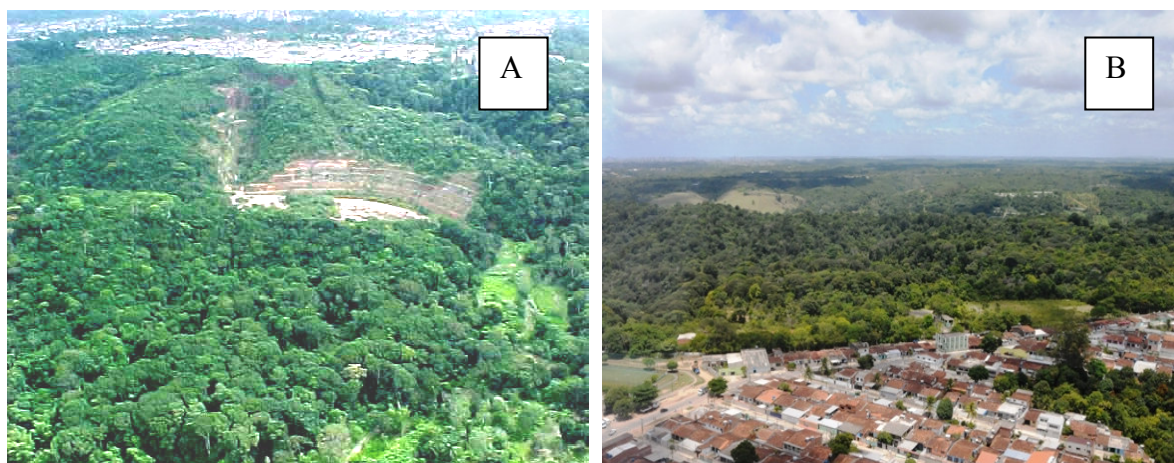
Apesar de sua pequena extensão, desempenha um papel bastante significativo no que se refere à proteção de recursos hídricos e do bioma Mata Atlântica na RMR.

Criada inicialmente como Reserva Ecológica (PERNAMBUCO, 1987a), foi recategorizada, em 1998, como Estação Ecológica (PERNAMBUCO, 1998). Sua inclusão como Reserva Ecológica da Região Metropolitana do Recife (RMR) é fruto do movimento ambientalista pernambucano e da grande mobilização da comunidade local que, em 1984, conseguiu embargar a instalação de o aterro sanitário Timbó II na área. Sua gestão foi iniciada em 1991, sendo a primeira unidade de conservação de Pernambuco a ter uma equipe técnica designada para sua implantação.

Apesar de localizada em Paulista, é a população de Abreu e Lima que mais se beneficia, direta e indiretamente da unidade de conservação, pelo fato do acesso à área se fazer por este município.

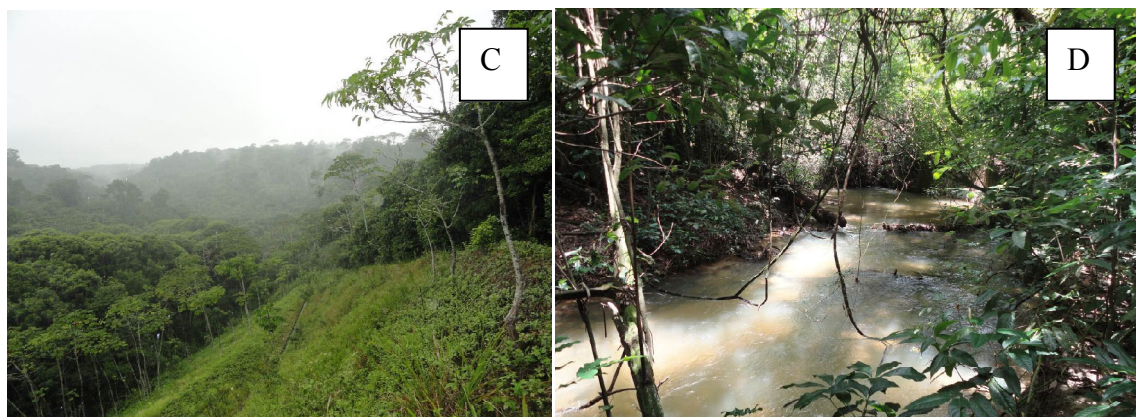
Inserida em área urbana, com presença de conjuntos habitacionais em seu entorno, as maiores pressões não estão relacionadas a invasões por moradias e sim por disposição de lixo em suas áreas limítrofes e à caça. As figuras 11 e 12 apresentam imagens da unidade de conservação.

Figura 11 - Vista aérea da ESEC Caetés. A – destaque para a área onde seria destinado o Aterro Sanitário Timbó II; B – destaque para a grande pressão antrópica decorrente da urbanização do entorno (Conjunto Caetés I e II) no município de Abreu e Lima



Fonte: CPRH, 2012 (A); Narciso Lins Filho, 2014 (B).

Figura 12 - Vistas do interior da ESEC Caetés. C - áreas com declividade acentuada;
D - rio Paratibe, limite sul ESEC



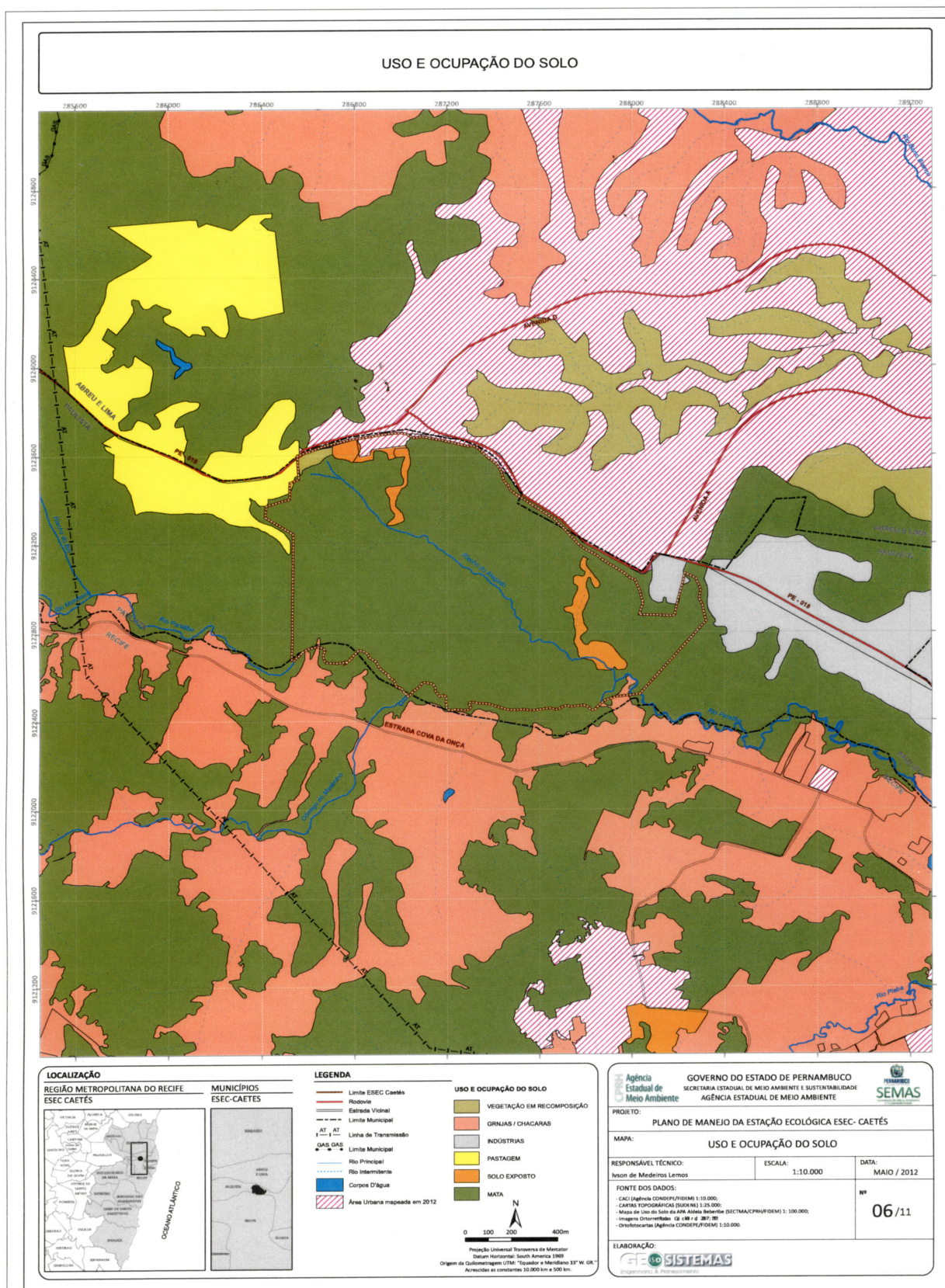
Fonte: CPRH, 2012.

O uso do solo do entorno da UC apresenta uma significativa diversidade, tendo como usos predominantes: uso urbano residencial; uso institucional; uso industrial; pecuária bovina e pastagem artificial; agropecuária e lazer de segunda residência; remanescentes da Mata Atlântica (Figura 13).

A revisão do Plano de Manejo realizada em 2012 delimitou a zona de amortecimento da ESEC. Isso possibilita uma ação de controle visando a amenização dos impactos provenientes dos usos nas áreas circunvizinhas, promovendo a integração com a população residente no entorno, e mantendo o acompanhamento dos usos no distrito industrial Arthur Lundgren. Está presente em todo o entorno da UC de forma a conectar a ESEC Caetés com os remanescentes de Mata Atlântica, localizados na porção oeste e noroeste, proteger a Bacia Hidrográfica do Rio Paratibe e as microbacias cujas nascentes drenam em direção à UC, respectivamente situadas na porção sul e noroeste. Parte da sua Zona de Amortecimento está inserida na Área de Proteção Ambiental (APA) Aldeia – Beberibe.

A maior parte da zona de amortecimento está inserida na formação Barreiras. Ao longo do rio Paratibe e do rio Barro Branco se encontra a formação aquífera Beberibe que contribui para uma importante reserva de água subterrânea. Essas formações aquíferas formam o principal manancial hídrico subterrâneo da Região Metropolitana do Recife e vêm sendo utilizadas no abastecimento das populações dos municípios do setor norte da Região Metropolitana, bem como atende aos parques industriais e recreativos.

Figura 13 - Uso e ocupação do solo na ESEC Caetés e em seu entorno



Fonte: Adaptado de CPRH, 2012.

O primeiro Plano de Manejo elaborado para a ESEC Caetés foi concluído em 1998, mas só foi publicado, divulgado e disponibilizado à população em 2006. Foi revisado em 2012 e todas as versões encontram-se disponíveis no site da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), órgão responsável pela sua gestão. Tanto na elaboração do primeiro documento como do segundo, foram realizadas oficinas participativas, onde estiveram presentes o corpo técnico especializado da CPRH, a comunidade local, organizações não governamentais (ONGs), Prefeituras, escolas, pesquisadores, entre outras instituições.

O conselho gestor foi instituído em 2012, por meio da Portaria CPRH nº 63 (CPRH, 2012a). Sua composição é paritária, conforme determina a legislação, sendo constituído por representações das três esferas do poder público, grupos comunitários, segmentos religiosos, organizações ambientalistas, instituições de ensino e pesquisa e representantes do setor empresarial que atua na região, conforme mostra o quadro 2.

Quadro 2 - Composição do conselho gestor da ESEC Caetés

REPRESENTAÇÕES DO PODER PÚBLICO	REPRESENTAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH)	Grupos Comunitários: Grupo Sol Poente, como titular e a Associação Projetos Atletas com Futuro, como suplente.
Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco (Semas)	Comunidade Local: Moradores do entorno da ESEC Caetés
Companhia Independente de Policiamento Ambiental da Polícia Militar de Pernambuco (CIPOMA)	Segmento Religioso: Igreja Católica - Paróquia São João Bosco, como titular e Comunidade Eclesiais de Base (CEBs), como suplente.
Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem)	Segmento Ensino e Pesquisa: Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) como titular e a Escola Luiz Rodolfo de Araújo Júnior, como suplente.
Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco	Instituições de Comunicação Comunitária: Jornal Voz de Caetés como titular e a Associação Comunitária Educacional e Cultural de Abreu e Lima (ACECAL), como suplente.
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Organização Ambientalista: 19º Grupo de Escoteiros - Criança Cidadã, como titular e a Associação para Proteção da Mata Atlântica do Nordeste (AMANE), como suplente.
Prefeitura de Abreu e Lima	Organização Ambientalista: Observadores de Aves de Pernambuco (OAP), como titular e a Associação Pernambucana de Apicultores e Meliponicultores (APIME), como suplente.
Prefeitura do Recife	Segmento Empresarial: Transporte de Petróleo S.A.(TRANSPETRO), como titular e a Companhia Pernambucana de Gás (COPERGÁS), como suplente.
Prefeitura do Paulista	Segmento Empresarial: Associação Comercial do Paulista, como titular e a Transportadora Itamaracá, como suplente.

Fonte: CPRH, 2012a.

Apesar do conselho gestor ter sido oficialmente instituído em 2012, a UC possui uma gestão participativa desde seus primórdios, com grande engajamento da comunidade. Na ESEC são desenvolvidas atividades permanentes de Educação Ambiental, com promoção de palestras e reuniões mensais voltadas à comunidade do entorno. A fiscalização é realizada pela Companhia Independente de Policiamento Ambiental (CIPOMA) da Polícia Militar de Pernambuco e pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH).

A pesquisa científica, um dos seus objetivos, é desenvolvida com regularidade, abrangendo entre outras, as áreas de Florística e Fitossociologia, Fenologia, Ecologia Vegetal e Inventários de Fauna. A visitação pública é realizada com agendamento prévio. A figura 14 apresenta registro fotográfico de uma reunião ordinária do conselho gestor da UC.

Figura 14 - Reuniões ordinárias do conselho gestor realizadas na sede da ESEC Caetés



Giannina Cysneiros, 2014

A Estação Ecológica de Caetés também se encontra inserida na Área de Proteção Ambiental (APA) Aldeia - Beberibe (PERNAMBUCO, 2010), sendo uma das cinco unidades de proteção integral existentes no território da APA. Esta condição lhe confere um diferencial

positivo, uma vez que, além das restrições estabelecidas no seu plano de manejo para a zona de amortecimento, existem normas de uso e ocupação do solo para toda a área que circunda a unidade, protegendo outros remanescentes de Mata Atlântica presentes na região, nascentes de rios e Áreas de Preservação Permanente (APPs)¹⁷.

Também está inserida na Área de Proteção de Mananciais da Região Metropolitana do Recife, estabelecida Lei Estadual nº 9.860/86 que tem como objetivo assegurar a preservação dos recursos hídricos da RMR. Neste caso, vale ressaltar o papel da região onde está inserida a ESEC Caetés para o abastecimento público de água da RMR, como destaca a lei que instituiu as áreas de proteção de mananciais, considerando que “o relevo da região, a cobertura vegetal, o uso e ocupação, são susceptíveis de reter volume d'água em quantidade e qualidade compatível para o consumo atual ou futuro da Região Metropolitana do Recife” (PERNAMBUCO, 1986a). A figura 15 localiza a ESEC na APA e na RMR.

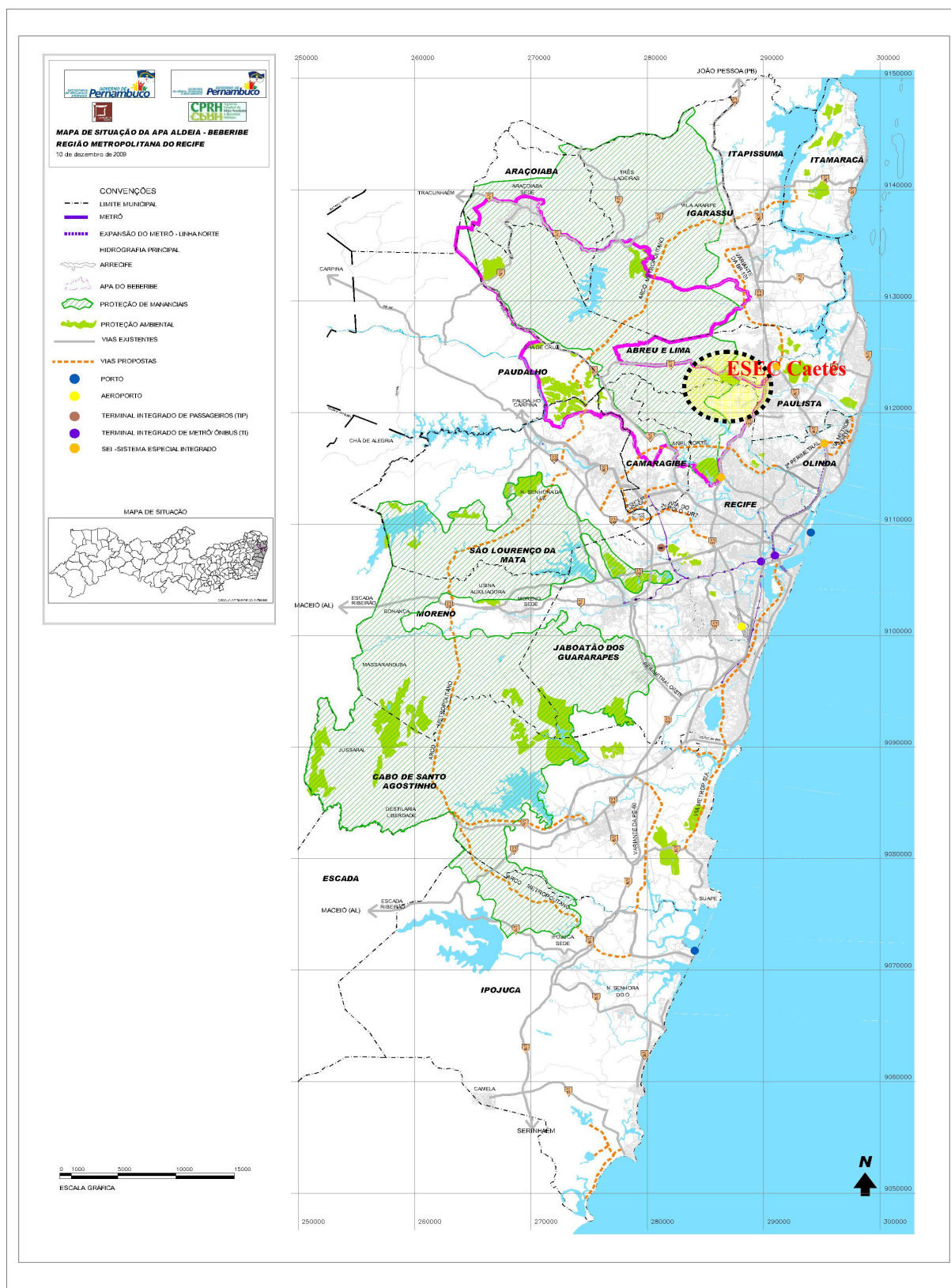
No que se refere à gestão da UC, a ESEC apresenta os seguintes aspectos relacionados às condições de funcionamento:

- A CPRH mantém um corpo funcional permanente composto por um gestor e dois técnicos ambientais que desempenham as tarefas de rotina necessárias ao bom funcionamento da ESEC. A ESEC também dispõe de um funcionário para serviços de limpeza, manutenção do setor administrativo e da estrutura física.
- Em 1992, foram elaboradas as Normas de Uso da Estação, revisadas em 2005.
- O conselho gestor foi instituído em 2012, por meio da Portaria CPRH nº 63. O regimento interno foi elaborado posteriormente, na capacitação do conselho, ainda no ano de 2012.
- Para estimular a pesquisa, que é o objetivo central da Estação Ecológica, já existiram vários convênios com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Atualmente, estes convênios não mais existem. A pesquisa é autorizada pelo órgão gestor por meio de solicitação dos próprios pesquisadores em formulários disponibilizados no site da CPRH, assim como as normas e procedimentos para realizá-las.¹⁸ A UC oferece apoio por meio das instalações físicas existentes para este fim.

¹⁷ As normas estão detalhadas no Volume 2 do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Aldeia-Beberibe, disponível em: http://www.cprh.pe.gov.br/unidades_conservacao/Apa/APA_Aldeia_Beberibe. Acesso em 27.10.2014

¹⁸ As normas e procedimentos para realização de pesquisas estão disponíveis no site da CPRH (CPRH, 2015).

Figura 15 - Localização da ESEC Caetés no contexto da APA Aldeia-Beberibe e da RMR



Fonte: Adaptado de CPRH, 2012.

- A limpeza nas trilhas, jardins e nas canaletas para manutenção dos taludes é realizada semestralmente, por uma empresa terceirizada, contratada pela CPRH.
- A manutenção da área do entorno da UC já foi realizada por meio de mutirões envolvendo as Prefeituras de Abreu e Lima e de Paulista. Participavam também empresas privadas (Itamaracá Transportes) e escolas próximas à Estação. Durante a realização das atividades eram desenvolvidas ações de educação ambiental.
- A sinalização é precária, tanto no que se refere à orientação para se chegar à ESEC quanto ao seu funcionamento. Existem algumas placas (duas) localizadas nas vias de acesso (PE-18) e outras na área interna da ESEC, resultado de projeto desenvolvido pela Sociedade Nordestina de Ecologia (SNE), no ano de 2007. Todavia necessitam de manutenção ou substituição devido ao desgaste.
- O intercâmbio técnico-científico com outras instituições é feito principalmente pela Rede Estadual de Gestores¹⁹, além de convites a instituições de ensino e de pesquisa que também desenvolvem estudos da fauna e flora da ESEC.
- A segurança ambiental da Estação era exercida pela CIPOMA, que mantinha dois soldados 24h na área e também acompanhava pesquisadores nas trilhas, com agendamento prévio. Hoje não existe mais a rotina da CIPOMA na ESEC. Para a fiscalização, quando necessário, a gestora solicita reforço de pessoal no contingente da CPRH.
- A ESEC não possui equipamentos de fiscalização mais modernos, a exemplo de GPS, computadores com softwares específicos, máquina fotográfica, bem como novos Equipamentos de Proteção Individual (EPI).
- Quanto à infraestrutura e manutenção das edificações a situação é bastante precária. A pintura geral das edificações foi realizada em 1998 e existem salas com situação de insalubridade, com bastante umidade e mobiliários danificados.
- Em 2005, foi elaborado um projeto arquitetônico para reforma e ampliação e adequação das edificações às atividades da ESEC, sendo executada a reforma do Prédio interativo “Ecólogo Vasconcelos Sobrinho”.
- Além deste edifício, a ESEC possui blocos onde funciona a administração, com banheiro e duas salas, alojamentos para a CIPOMA e para os pesquisadores com banheiro e pequena copa/cozinha. Possui espaço destinado a laboratórios para

¹⁹ Rede Virtual implantada e alimentada pela Associação para Proteção da Mata Atlântica do Nordeste (AMANE) gestorespernambuco@googlegroups.com; grupo de discussão e compartilhamento de experiências na área de unidades de conservação.

apoio à pesquisa, mas encontra-se desativado, guardando arquivo morto do órgão ambiental.

- Em outro edifício existe a previsão para funcionamento de uma enfermaria que nunca foi ativada.
- Ainda encontram-se em fase de licitação, os projetos básicos e arquitetônicos para a reforma de todas as edificações da ESEC, contemplando inclusive a instalação da enfermaria para os primeiros socorros, e uma biblioteca. Em etapa posterior à reforma, está prevista a aquisição de mobiliário e de equipamentos. As figuras 16 e 17 mostram algumas edificações da ESEC e as condições internas de algumas delas.

O Plano de Manejo elaborado em 1998 foi revisado e atualizado em 2012 por meio de consultoria específica, mantendo, porém, o processo participativo que é incentivado pela gestão da UC. O Plano possui os seguintes Programas e Subprogramas:

- **Programa de Gestão** - composto pelos subprogramas de Administração e Manutenção, de Infraestrutura e Equipamentos e de Fortalecimento do Conselho Gestor Consultivo.
- **Programa de Manejo e Proteção dos Recursos Naturais** - compreende os subprogramas de Recuperação de Áreas Degradadas, de Prevenção contra Incêndios, de Controle de Espécies Exóticas, de Manejo e Proteção da Fauna Nativa, de Formação de Corredores Ecológicos e de Fiscalização e Controle Ambiental.
- **Programa de Investigação e Pesquisa Científica.**
- Programa de Educação Ambiental e Comunicação – compreende os subprogramas de Educação Ambiental e Interpretação da Natureza, de Divulgação e o de Integração Externa.

Quanto ao zoneamento, foram estabelecidas as seguintes zonas:

- zona primitiva – com 139,94ha, correspondendo a 89,14% da área total da ESEC;
- zona de uso extensivo – com 4,66ha ocupando 2,97% da área total da ESEC;
- zona de recuperação – com 9,93ha, ocupando 6,32% da área total da ESEC;
- zona de uso especial – com 1,18 ha , ocupando 0,75% da área total da ESEC;
- zona de uso conflitante – com 1,29ha, ocupando 0,82% da área total da ESEC

Figura 16 - Aspectos das edificações da sede da ESEC Caetés: A – Acesso à ESEC Caetés/ vista do pórtico de entrada; B – Placa de Boas-vindas; C – Bloco interativo ecológico Vasconcelos Sobrinho; D – Blocos onde se localizam a vigilância, copa-cozinha, apoio a pesquisadores e onde está prevista a instalação de enfermaria e laboratório; E – Antigo galpão para sementeira e produção de mudas (desativado); F - Bloco de Administração da ESEC



Giannina Cysneiros, 2015.

Figura 17- Aspectos das edificações da sede da ESEC Caetés: A – Sala onde funciona a administração; B – Cozinha; C – Sala onde está instalada a vigilância; D – Apoio a pesquisadores



Giannina Cysneiros, 2015

O Plano de Manejo contém um capítulo sobre o monitoramento e avaliação de sua implementação, o que não existia anteriormente. Define que a administração da ESEC, responsável pela execução do Plano de Manejo, deverá elaborar relatórios contendo os registros parciais das ações propostas, verificando o que foi executado, os problemas encontrados e as possíveis soluções para contorná-los. Estes relatórios, de acordo com o Plano, deverão ser apresentados ao Conselho Gestor. Para que esta atividade de monitoramento seja realizada, o novo Plano apresenta dois formulários: um para o monitoramento e outro para avaliação das ações e atividades. Todavia não foi observada nenhuma iniciativa neste sentido.

Do ponto de vista biológico, a Estação Ecológica de Caetés é uma das unidades de conservação da RMR mais bem conservada e sua importância está relacionada a diversas funções que desempenha, além da conservação da biodiversidade. Proporciona a formação de

um microclima, com temperaturas mais baixas que as áreas urbanas e agrícolas do seu entorno; protege o relevo e os solos contra os processos de erosão e desgaste, diminuindo o trabalho erosivo de fatores como a chuva e o vento; propicia a recarga dos lençóis subterrâneos e, conseqüentemente, alimentação de nascentes e riachos além de se constituir abrigo para uma variedade de formas de vida, animais, vegetais e fungos, que funcionam como laboratório vivo para pesquisas e para a prática da educação ambiental.

Além de ser a mais antiga unidade de conservação administrada pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), é a única no Estado que possui de gestão ininterrupta por mais de 20 anos e dispõe de instrumentos de planejamento (Plano de Manejo) e gestão (Conselho Gestor) instituídos. A relação que os técnicos estabelecem com os cidadãos assim como com seus parceiros demonstra um esforço no sentido de propiciar uma atuação participativa, desenvolvendo e compartilhando o conhecimento adquirido por meio das experiências vivenciadas na ESEC. Contudo, a observação das instalações físicas e condições de trabalho deixam muito a desejar e isso de alguma forma está refletido na atuação gerencial, como poderá ser observado no item a seguir.

4.2 APLICABILIDADE DO MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA

Este item contém o resultado da autoavaliação realizada na Estação Ecológica de Caetés a partir do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) adaptado à realidade pernambucana. Apresenta a avaliação de sua aplicabilidade para a análise da efetividade de gestão de unidades de conservação estaduais em Pernambuco, bem como sugestões para a melhoria da gestão das UCs estaduais.

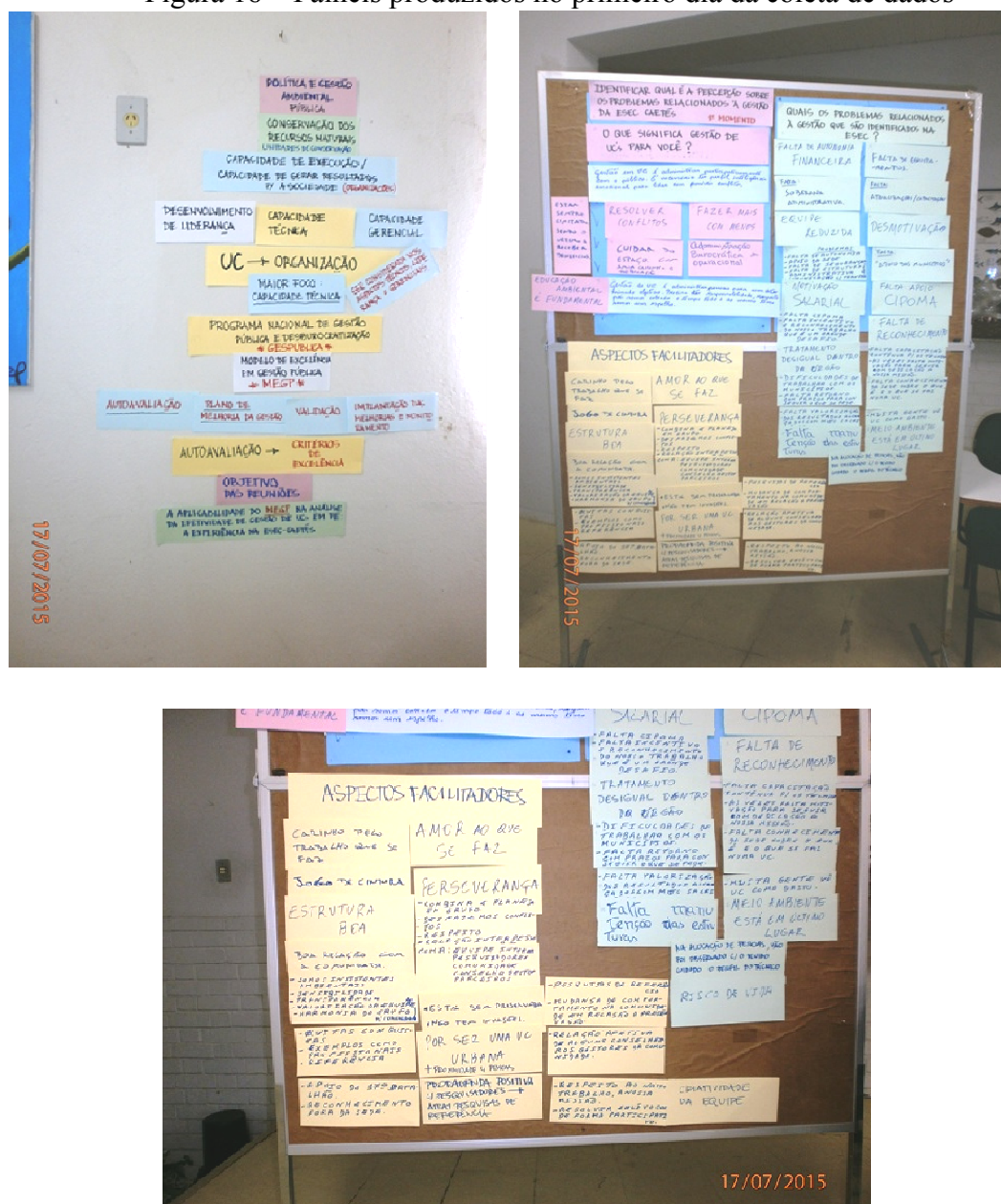
4.2.1 Percepção da equipe técnica da Estação Ecológica de Caetés sobre gestão de unidades de conservação

Para se obter um conhecimento prévio da a visão existente sobre o que é percebido como ação de gerenciamento, de gestão, foram apresentadas as seguintes questões para reflexão:

- O que significa gestão de unidades de conservação?
- Quais os problemas relacionados à gestão que são identificados na ESEC?
- Quais os aspectos facilitadores?
- O que consideram importante para melhorar a gestão da ESEC Caetés?

A Figura 18 apresenta os painéis produzidos na construção da percepção inicial dos gestores.

Figura 18 – Painéis produzidos no primeiro dia da coleta de dados



Giannina Cysneiros, 2015.

No que se refere à percepção sobre o que significa gerir uma unidade de conservação, as respostas apresentadas foram as seguintes:

- Gestão em UC é administrar participativamente com o público. É necessário ter perfil e inteligência emocional para lidar com possíveis conflitos.
- É fazer mais com menos.
- É cuidar do espaço com amor, carinho e dedicação.

- É administração burocrática e operacional.
- É administrar pessoas. Precisa ter responsabilidade, respeito, pois somos cobrados o tempo todo e ao mesmo tempo somos espelhos.
- É estar sempre limitado sendo o último a receber benefícios.
- Educação ambiental é fundamental.

Percebe-se que dentre os aspectos considerados pelo grupo, existem questões relacionadas à **forma de gestão** (burocrática, operacional, participativa) e quanto às **habilidades e competências individuais do gestor** (inteligência emocional, responsabilidade, ser exemplo, saber administrar conflitos, administrar e respeitar pessoas). Também foi ressaltada uma dificuldade do gestor (limitação) e um instrumento que pode ser utilizado (educação ambiental).

Em nenhuma resposta houve associação de gestão com alcance de resultados ou objetivos expressos no plano de manejo, nem à utilização de ferramentas de gestão para alcançar estes objetivos.

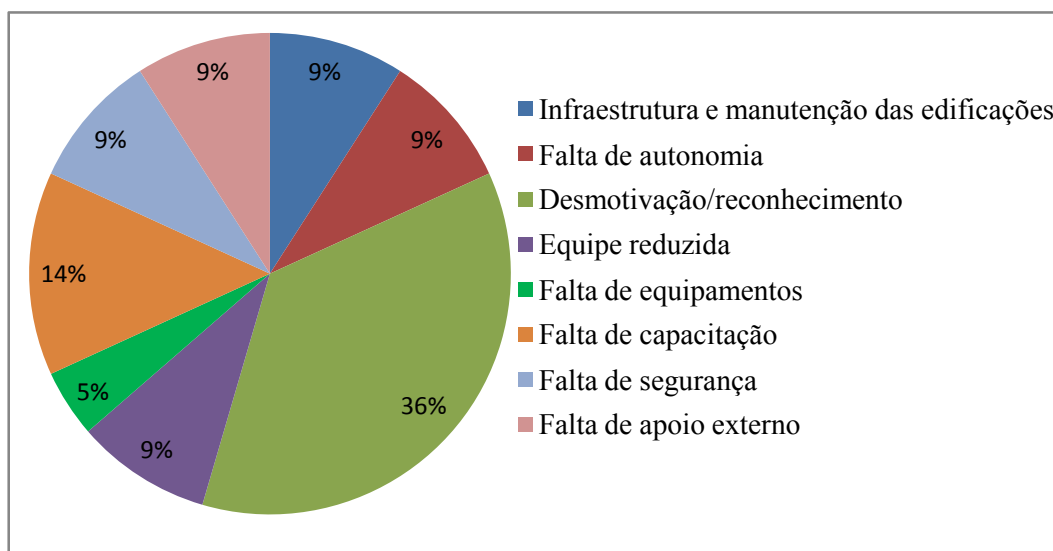
Os problemas e dificuldades relacionados à gestão da unidade de conservação foram caracterizados com as seguintes afirmações:

- Falta de autonomia financeira.
- Faltam soberania.
- Falta de estrutura administrativa.
- Equipe reduzida
- A alocação de pessoas não foi considerado, com o devido cuidado, o perfil técnico adequado.
- Falta de equipamentos.
- Falta atualização/ capacitação/ Falta de capacitação contínua para os técnicos (às vezes falta motivação para seguir com dedicação nossa missão).
- Desmotivação/ desmotivação salarial.
- Falta apoio da sede.
- Falta de incentivo e reconhecimento do nosso trabalho, que é um grande desafio.
- Tratamento desigual dentro do órgão/ Falta conhecimento da sede sobre o que se faz numa unidade de conservação.
- Insegurança e risco de vida pela proximidade a quatro presídios.
- Falta apoio dos municípios /dificuldade para trabalhar com eles.
- Falta apoio da CIPOMA (fiscalização e acompanhamento de pesquisadores).
- Falta de manutenção das estruturas.

- Falta de valorização dos resultados alcançados.
- Ausência de transparência na comunicação entre as equipes e os gestores da sede e diretoria.
- Falta de retorno nos prazos das demandas enviadas à sede.
- Muita gente vê unidade de conservação como um gasto.

O gráfico 5 foi elaborado considerando o número de vezes que uma resposta apareceu, agrupando-as por temas abordados, destacando que cada técnico/gestor podia expressar tantas opiniões quantas desejasse. Observa-se que os maiores problemas identificados estão relacionados à questão **de gestão de pessoas (servidores-colaboradores)** (falta de motivação da equipe e falta de reconhecimento).

Gráfico 5 – Dificuldades apontadas pelo grupo para a gestão da ESEC Caetés



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

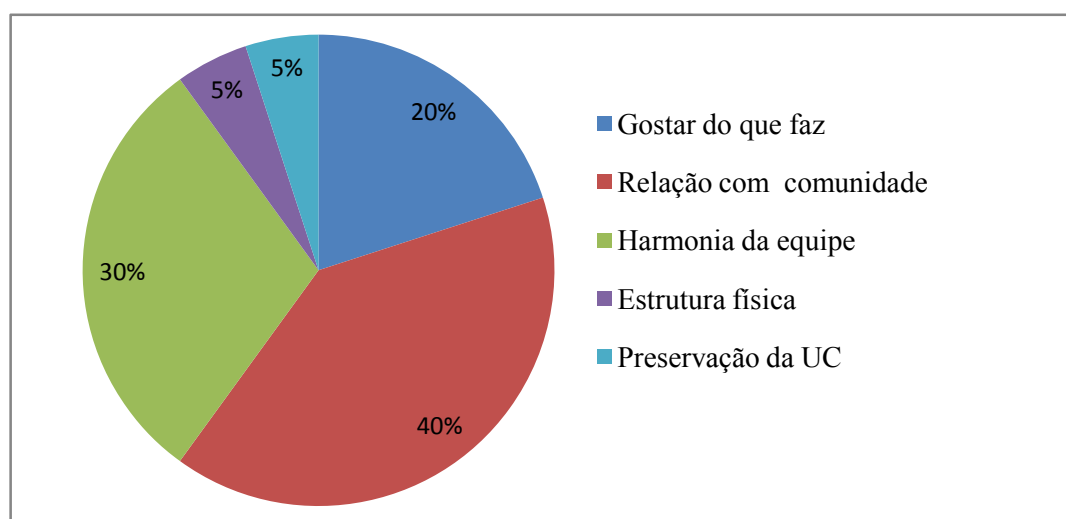
Quanto à percepção existente sobre os aspectos facilitadores para a gestão da ESEC foram destacados os seguintes pontos:

- Carinho pelo trabalho que se faz/ Amor ao que se faz/ Somos insistentes ambientais/ Perseverança.
- Relação interpessoal muito boa com a equipe interna, comunidade, conselho gestor e parceiros/ Relação afetiva com alguns conselheiros gestores da comunidade/ Boa relação com a comunidade/ Valorização da equipe pela comunidade/ Respeito.
- Estrutura boa (mas sem manutenção das edificações).

- Harmonia do grupo que combina e planeja em grupo/ Transparência/ Criatividade da equipe/Jogo de cintura/ Desfazemos conflitos.
- Por ser uma UC urbana está próxima às pessoas.
- Mudança de comportamento da comunidade em relação à preservação/ Muitas conquistas, exemplos como profissionais; referência.
- Propaganda positiva junto aos pesquisadores, atraindo pesquisas de referência nacional.
- Estar bem preservada; não tem invasões.

O gráfico 6 apresenta o resultado da percepção existente quanto às facilidades para a gestão da área, considerando o número de vezes que uma resposta apareceu, agrupando-as por assunto abordado. O aspecto que se destaca é a relação de respeito construída pelos técnicos junto à comunidade (critério **sociedade**) e o fato de gostarem do que fazem.

Gráfico 6 – Aspectos facilitadores da gestão identificados pelo grupo da ESEC Caetés



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

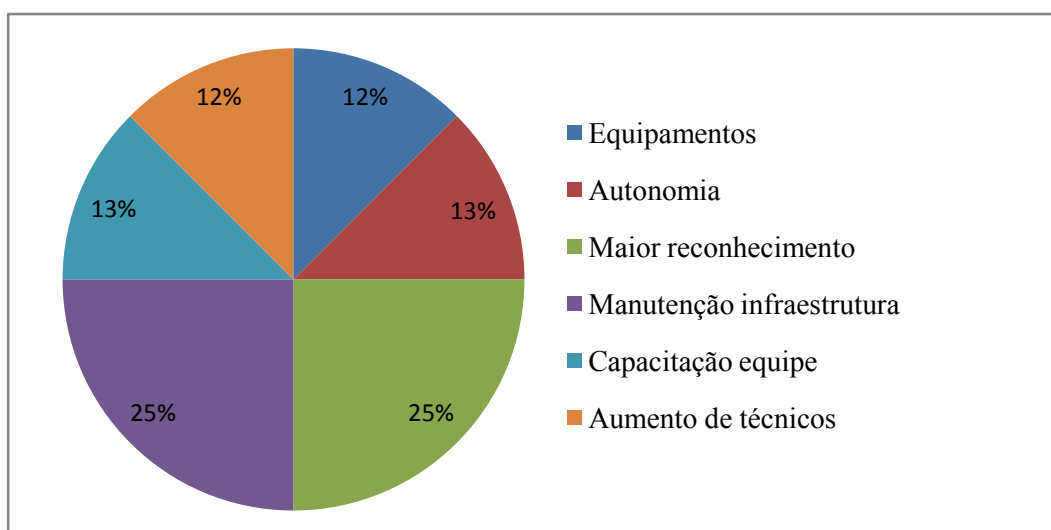
O último aspecto abordado neste primeiro momento para possibilitar uma visão da percepção dos gestores refere-se ao que é considerado importante para melhorar a gestão da ESEC Caetés. Foram apresentadas as seguintes respostas:

- Obter novos equipamentos
- Ter autonomia financeira
- Maior reconhecimento dos trabalhos realizados
- Mudar a visão da CPRH sobre unidades de conservação

- Obter apoio da sede para manutenção das estruturas
- Possibilitar capacitação continuada
- Prover um quadro técnico administrativo
- Melhorar a infraestrutura (manutenção)

No gráfico 7 estão representados os aspectos de melhoria desejados para a gestão da ESEC Caetés. Observa-se que os dois aspectos de maior relevância estão relacionados ao maior reconhecimento do trabalho realizado (critério **servidores-colaboradores**) e à manutenção da infraestrutura (**ambiente físico onde o trabalho se desenvolve**).

Gráfico 7 – Aspectos de melhorias necessárias para a gestão da ESEC Caetés



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Esta abordagem inicial para se obter um conhecimento prévio sobre a percepção de “gestão de unidade de conservação” existente, evidenciou lacunas que foram ressaltadas quando da elaboração da autoavaliação por meio dos critérios de excelência do MPGE, objeto de exposição do próximo item.

A visão de gestão está associada a fatores de ordem “sentimental” e se percebe certo conflito de identidade com a sede administrativa representada pela CPRH. Mesmo sendo responsáveis pela gestão de uma unidade de conservação, não dispõem de autonomia administrativo-financeira, ficando sempre dependentes das decisões da sede do órgão gestor. Estes aspectos além de dificultar a tomada de decisão, também provocam um certo desestímulo como pode observado em vários momentos da aplicação do MEGP.

4.2.2 Perfil organizacional da Estação Ecológica de Caetés

A primeira atividade do processo de autoavaliação foi a **elaboração do perfil organizacional da ESEC Caetés**, que se constitui uma espécie de identidade da organização. É fundamental para a compreensão e para o nivelamento sobre informações institucionais que nem sempre são observadas ou destacadas como, por exemplo, a identificação dos principais parceiros, sua área de abrangência, seus processos finalísticos (relacionados à missão e à visão de futuro da organização) e os processos de apoio (por meio dos quais são atingidos os resultados organizacionais).

A elaboração do perfil de forma coletiva, possibilitou a apropriação por parte dos técnicos de informações já disponíveis, que foram sistematizadas. Os aspectos relevantes observados durante o processo estão destacados a seguir.

A missão da unidade de conservação, apesar de geral, é muito clara. Por ser abrangente, a equipe técnica foi questionada sobre a determinação de uma visão de futuro, o que foi afirmado não existir. A visão de futuro seria norteadora para o planejamento estratégico e operacional da unidade de conservação, que também ainda não foi elaborado, apesar do plano de manejo ter sido revisado em 2012, com prazo de cinco anos para ser implementado.

Na delimitação da área de abrangência da unidade, foi percebido um desejo de que ela fosse a maior possível. Todavia, ao se esclarecer que a abrangência da ESEC está relacionada à amplitude para o alcance dos objetivos da unidades, foi possível estabelecer limites mais realísticos.

No que se refere aos usuários, não houve dificuldade para identificá-los. Por se tratar de uma Estação Ecológica que tem como principal objetivo a realização de pesquisas científicas, existe uma clareza quanto aos atuais e potenciais “clientes /cidadãos/usuários” a quem a unidade de conservação deve atender, com a disponibilização e prestação de serviços e para os quais os resultados devem ser efetivos.

O mesmo pode ser dito em relação aos principais produtos e serviços oferecidos, os quais também estão relacionados às peculiaridades da categoria de manejo.

Uma vez que a unidade de conservação não construiu ainda sua visão de futuro, estabelecendo uma meta referencial para nortear o planejamento e a ação estratégica, considerou-se os objetivos estabelecidos na lei que a criou como seus processos finalísticos. O quadro 3 expressa o perfil construído para a Estação Ecológica de Caetés.

Quadro 3 – Perfil organizacional da Estação Ecológica de Caetés

Missão (Objetivo geral da ESEC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preservação da natureza ▪ Realização de pesquisas científicas 	
Área de abrangência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Local: Abreu e Lima, Paulista e Recife ▪ Regional: Região Metropolitana do Recife (RMR) ▪ Nacional e Internacional (por repercussão de resultados de pesquisas realizadas na ESEC) 	
Principais usuários	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Universidades ▪ Escolas ▪ Pesquisadores ▪ Professores ▪ ONGs ▪ Indústrias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Moradores/população local ▪ Empresas instaladas no entorno ▪ Corpo de Bombeiros e Polícia para treinamentos
Principais produtos e serviços	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produção de conhecimento científico ▪ Serviços ambientais ▪ Educação ambiental ▪ Visitação orientada 	
Processos finalísticos (relacionados aos objetivos da UC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preservação da natureza ▪ Realização de pesquisas científicas 	
Processos de apoio (Programas de Manejo definidos no Plano de Manejo para atingir os processos finalísticos)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de gestão ▪ Programa de Educação Ambiental e Comunicação ▪ Programa de Manejo e Proteção dos Recursos Naturais ▪ Programa de Investigação e Pesquisa Científica 	
Principais parcerias para o processo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ APIME (educação ambiental e melhoramento de fauna/abelhas) ▪ ASPAN (feiras, palestras, projetos, seminários, etc.) ▪ SNE (feiras, palestras, projetos, seminários, etc.) ▪ ECOS (feiras, palestras, projetos, seminários, etc.) ▪ OAP (educação ambiental, pesquisa capacitação) ▪ IPA/Paulista (educação ambiental) ▪ UFPE/ UFRPE/ UPE (pesquisas) ▪ FAFIRE (pesquisas) ▪ ITEP (pesquisas) ▪ Empresa Itamaracá (cede ônibus e almoço para eventos) ▪ Frisabor (lanches) ▪ EMPETUR (projeto para inserir a ESEC em circuitos turísticos da região) ▪ Sr. Araripe Serpa (apoio material e equipamentos) ▪ Associação orquidófila de PE (ASSOPE) (cursos e pesquisas) ▪ Rádio Comunitária Dom Bosco (divulgação) ▪ Jornal de Caetés (Divulgação) ▪ Espaço Ciência (educação ambiental) ▪ Prefeituras de Paulista e Abreu e Lima ▪ Jorge da Maquete (artesanato) (doação de peças e cursos/oficinas) ▪ TRANSPECTO (projeto de educação ambiental) ▪ CELPE (projeto de educação ambiental) ▪ Escoteiros (projeto de educação ambiental) 	
Perfil do quadro de pessoal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 bióloga (gestora) ▪ 2 técnicos de meio ambiente (estudantes de biologia e sistema de informações) ▪ 4 vigilantes (1 por turno com revezamento) ▪ 1 serviços gerais ▪ 1 motorista 	
Histórico pela busca de excelência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboração do plano de manejo (pela grande mobilização e aprendizado proporcionado aos participantes do processo) ▪ Realização de capacitação para gestores de UCs promovido pela AMANE 	

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Os processos de apoio foram identificados como os programas definidos no plano de manejo, entendendo-se que, por meio deles, os objetivos (processos finalísticos) são alcançados. Na abordagem do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) deve haver uma aderência entre todos os processos para que os objetivos organizacionais sejam atingidos e alcançados os resultados desejados. O esquema apresentado na figura 19, expressa esta relação.

Figura 19 – Relação entre os processos e produtos da ESEC Caetés



Fonte - Elaborado pela autora, 2015.

Em termo de aderência e coesão entre processos e produtos, como estabelece o MEGP, percebe-se que este requisito é preenchido na ESEC. Como pode ser observado, existe uma convergência dos processos de apoio para os processos finalísticos que, por sua vez, conduzem aos produtos e serviços fornecidos e esperados pelos seus usuários e pela sociedade.

No que se refere às parcerias estabelecidas, foi identificada uma quantidade significativa de colaboradores entre ONGs, universidades, empresas, órgãos governamentais, associações comunitárias e até pessoas físicas, apresentando um total de 22 parceiros/colaboradores.

Quanto ao perfil do quadro de pessoal que atua diretamente na ESEC, existe um grupo técnico constituído por um biólogo (a) que exerce a função de gestor(a); dois técnicos ambientais (nível médio), todos servidores concursados e contratados pela CPRH. O corpo administrativo é terceirizado e constituído por um motorista, um serviços gerais e quatro vigilantes patrimoniais (um por turno, com revezamento).

Para finalizar o perfil institucional, foi abordado se a Estação possuía alguma história relacionada à busca de excelência e qualidade. Dois processos foram ressaltados: o processo de elaboração da revisão do plano de manejo, considerado um momento único vivenciado na Estação, com intensa participação dos conselheiros e de representantes da comunidade que são considerados históricos no processo de existência da unidade de conservação. De acordo com os técnicos, foi um momento ímpar e de muito aprendizado. Outro momento foi a participação no curso de capacitação para gestores de unidades de conservação, evento promovido por uma ONG, a AMANE. Na ocasião, ficaram reunidos durante uma semana, gestores de unidades de conservação federais, estaduais e municipais, sendo abordados diversos temas relacionados à gestão participativa, legislação, ética, dentre outros.

A observação que cabe fazer é que, apesar de ter sido marcante para todos que participaram, estas experiências não podem ser consideradas um processo de busca de excelência. Não foram voltadas à construção ou capacitação para processos gerenciais ou fatores de desempenho organizacional, visando garantir à unidade de conservação uma melhor compreensão de seus processos e sistema gerencial bem como de resultados organizacionais. Neste sentido, não existe histórico de busca de excelência na Estação Ecológica de Caetés.

Uma vez concluída a elaboração do perfil, a próxima etapa foi a aplicação dos requisitos ou questões orientadoras a cada um dos oito critérios de excelência. O resultado deste processo está expresso a seguir.

4.2.3 Autoavaliação da Estação Ecológica de Caetés a partir dos critérios do Modelo de Excelência em Gestão Pública

Critério 1 – Liderança: examina a governança pública e a governabilidade da organização, incluindo aspectos relativos à transparência, prestação de contas dos resultados e responsabilidade corporativa. Também examina como é exercida a liderança, incluindo temas como mudança cultural e análise do desempenho da organização. Foi o primeiro critério a ser apresentado aos técnicos para verificar sua aplicabilidade à gestão de unidades de conservação. Seguindo o roteiro semiestruturado, foram apresentadas as perguntas orientadoras (requisitos) cujos resultados foram os seguintes:

Como a liderança é exercida pelo gestor?

- O exemplo de persistência da gestora é motivação para a equipe não desistir.

- É uma gestão feita de forma compartilhada, com delegação de tarefas, com comprometimento e cobrança de responsabilidade.
- É uma gestão onde todos participam.
- Existe uma interação e comprometimento praticamente 24 horas.
- Atende às expectativas por compreender os problemas individuais.
- Atua como professor em sala de aula: o problema/assunto do momento é o objeto do aprendizado.

Percebe-se que este requisito é bem compreendido pelos técnicos que se reportam às características de um líder para qualificar o tipo de liderança exercida (ser exemplo, delegação de tarefas, cobrança de responsabilidade, orientação, sensibilidade e aconselhamento) e também às formas como a liderança atua (gestão compartilhada).

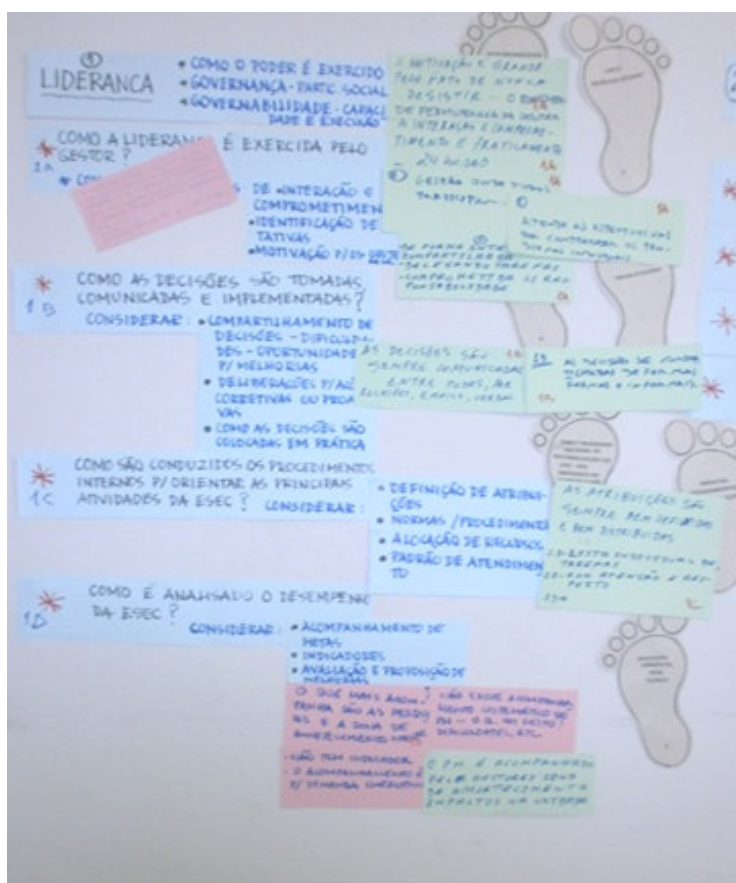
A segunda questão (requisito) diz respeito a como as decisões são tomadas, comunicadas e implementadas na unidade de conservação. Neste aspecto destacaram-se a utilização de recursos formais (atas de reuniões e e-mails) e não formais (comunicação verbal).

Como são conduzidos os procedimentos internos para orientar as principais atividades da ESEC? Este terceiro requisito obteve uma resposta única, confirmando a forma de atuar compartilhada adotada pela liderança. A prática utilizada é a discussão e definição em grupo sobre as responsabilidades que competem a cada um, respeitando as habilidades individuais. Após a definição sobre as responsabilidades de cada um, as atividades são fixadas em local visível para acompanhamento.

A quarta questão abordada foi como é analisado o desempenho da ESEC. Este aspecto mostrou-se bastante deficitário considerando que não são utilizados indicadores de desempenho para as ações da ESEC nem para monitoramento do plano de manejo. A percepção que fica é que a questão do desempenho ainda é uma barreira que precisa ser ultrapassada, estando associada à questão de ressaltar “incompetência” e não observada como um fato positivo para ser avaliado em busca de soluções. A falta de instrumentos de monitoramento e avaliação reflete uma cultura de “não resultados”, de não enfrentamento de problemas e busca de soluções. A análise de desempenho parece que ainda se configura em um mito que necessita ser trabalhado. Existe uma associação da ação de acompanhamento (passiva) com a de monitoramento (ativa). O primeiro parece representar o fato de ser observador de um processo, enquanto o segundo, além de se observar, ser o técnico deve ser um agente transformador, interferindo no processo.

Isso fica evidente quando se fala que existe um “acompanhamento” das atividades desenvolvidas na zona de amortecimento (área considerada sujeita a fortes impactos ambientais razão pela qual afiscalização é mais presente), assim como o “acompanhamento” de pesquisas. Todavia não são apresentados registros sistematizados deste processo. O painel construído pelos técnicos para este requisito está representado na figura 20

Figura 20 – Painel produzido para o critério liderança



Giannina Cysneiros, 2015

A autoavaliação do critério liderança mostrou que o líder possui um comprometimento com a unidade de conservação e consegue motivar a equipe por meio do seu próprio exemplo de luta e resistência histórica para manter o processo de gestão da ESEC, atuando com respeito e atento ao cumprimento das responsabilidades pactuadas. Observa-se que existe uma percepção básica sobre como deve ser o comportamento de uma liderança todavia, não foi evidenciado investimento na sua formação e profissionalização.

Como expressa Araújo *et al.* (2012c), os pilares dos resultados organizacionais depende de três fatores: liderança, conhecimento gerencial e conhecimento técnico. Neste

aspecto, a realização da autoavaliação do critério 1, liderança, ressaltou a necessidade de se promover um investimento na capacitação do líder dotando-a de instrumentos que favoreçam e orientem o seu desempenho. O quadro 4 apresenta o resultado sistematizado da autoavaliação do critério liderança.

Quadro 4 - Autoavaliação do critério liderança

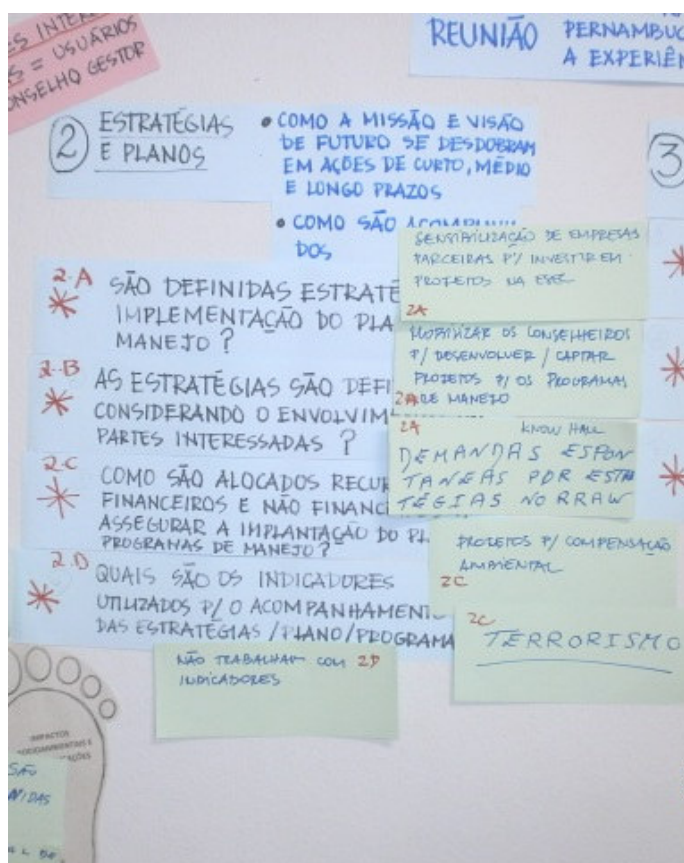
QUESTÕES ORIENTADORAS	RESPOSTAS
1. Como a liderança é exercida pelo gestor? Considerar aspectos relacionados à interação e comprometimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O exemplo de persistência da gestora é motivação para a equipe não desistir ▪ É uma gestão feita de forma compartilhada, com delegação de tarefas, com comprometimento e cobrança de responsabilidade ▪ É uma gestão onde todos participam ▪ Existe uma interação e comprometimento praticamente 24 horas ▪ Atende às expectativas por compreender os problemas individuais ▪ Atua como professor em sala de aula: o problema/assunto do momento é o objeto do aprendizado
2. Como as decisões são tomadas, comunicadas e implementadas? Considerar aspectos de compartilhamento de decisões, identificação de dificuldades e oportunidades para melhorias e deliberações para ações corretivas ou proativas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As decisões são compartilhadas formalmente, por meio de e-mails e de atas de reuniões e oralmente
3. Como são conduzidos os procedimentos internos para orientar as principais atividades da ESEC? Considerar aspectos de definição de atribuições, existência de normas e procedimentos, alocação de recursos e padrões de atendimento ao usuário/cidadão	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As atribuições de cada um são discutidas, definidas com atenção e respeito escritas em listas individuais, fixadas na administração para ciência e acompanhamento.
4. Como é analisado o desempenho da ESEC? Considerar aspectos de acompanhamento de metas, indicadores, avaliação e proposições de melhorias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As pesquisas e os impactos na zona de amortecimento são os aspectos mais acompanhados ▪ Não existe acompanhamento sistemático do Plano de Manejo(o que foi feito, dificuldades, resultados, etc.) ▪ Não tem indicadores de desempenho e o acompanhamento é feito por demanda da sede

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Critério 2 - Estratégias e planos: o segundo requisito examinado na ESEC Caetés examina como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formula suas estratégias (plano de manejo), as desdobra em planos de ação de curto e longo prazos e acompanha a sua implementação, com vistas ao atendimento de sua missão e à satisfação das partes interessadas. Foram estabelecidos quatro requisitos (questões orientadoras), cujas respostas estão apresentadas e discutidas a seguir.

Como não existe a definição de qual é a visão de futuro desejada para a ESEC, os requisitos foram abordados considerando estratégias para a implementação do Plano de Manejo, uma vez que foi revisado em 2012 e possui 5 anos para que as atividades propostas para os programas de manejo sejam desenvolvidas. A figura 21 expressa o painel construído para o critério.

Figura 21 – Painel produzido para o critério estratégias e planos



Giannina Cysneiros, 2015.

O primeiro requisito foi quanto às estratégias definidas para implementação do plano de manejo. De uma maneira geral, utiliza-se as reuniões do conselho gestor para sensibilizar os parceiros visando desenvolverem ou atraírem projetos para a unidade. Alguns, à exemplo de ONGs, captam recursos de fundos estaduais ou federais para projetos em Caetés, a maioria deles voltados ao Programa de Educação Ambiental e Comunicação. Outra área temática e de grande importância para uma estação ecológica, a pesquisa científica, apesar de não mais existirem convênios com as universidades, existe uma “demanda espontânea” de pesquisadores para realização de estudos na ESEC. de acordo com a visão dos gestores/

técnicos, isso se deve ao reconhecimento da comunidade científica da importância e riqueza biológica da unidade, do acolhimento que recebem e ainda da propaganda “boca à boca” realizada pelos próprios pesquisadores.

O segundo requisito apresentado foi: as estratégias são definidas considerando o envolvimento das partes interessadas? Neste aspecto foi confirmada a utilização das reuniões do conselho gestor para definição de estratégias.

O terceiro requisito diz respeito à alocação de recursos. A questão apresentada foi: como são alocados recursos financeiros e não financeiros para assegurar a implantação do plano de manejo? As respostas limitaram-se ao reconhecimento de que não possuem orçamento nem recursos para investimentos em projetos ou para a manutenção da sede e dos equipamentos, mobiliários, etc..

Este requisito evidenciou um problema fundamental para a gestão da unidade que é a falta de autonomia financeira e a dificuldade decorrente da centralização das decisões no órgão gestor. Embora estas decisões sejam tomadas, na maioria das vezes, de forma discutida com o gestor e sua equipe técnica, existe uma burocracia que não dá a velocidade necessária às decisões. Isso é expresso com um certo incômodo, uma vez que se sentem impotentes para viabilizar soluções de problemas que vão se acumulando tamanho e quantidade.

No quarto requisito apresentado ou seja, quais são os indicadores utilizados para o acompanhamento das estratégias definidas no plano de manejo, não foi identificado qualquer indicador para as ações da ESEC. Na discussão com o grupo, foi sugerido que se fizesse o levantamento de dados numéricos sobre as atividades da estação, como por exemplo, número de visitantes por categoria (estudantes, moradores da comunidade, pesquisadores, observadores de aves, dentre outros) número de pesquisas já realizadas ao longo do tempo, desde sua criação, dentre outros aspectos que eles considerem importantes. Foi lançado um desafio: colocar a ESEC Caetés em números! Isso é importante para o estabelecimento de metas e indicadores focados nos processos finalísticos e de apoio.

O processo de autoavaliação deste critério propiciou uma reflexão sobre o que é um sistema de planejamento, que não basta ter o plano de manejo, que deve ser elaborado o plano operacional e tático para garantir a sua implementação.

Outro aspecto relevante e que deve ser aprofundado é a realização do planejamento estratégico da ESEC, estabelecendo a visão de futuro e as estratégias, alinhando-as com os objetivos e programas de manejo já definidos.

Mais uma vez o MEGP mostrou que pode ser um instrumento que possibilita a identificação de lacunas e definição de prioridades para a melhoria de práticas gerenciais e

resultados organizacionais. O quadro 5 expressa a autoavaliação realizada pelos técnicos da ESEC sobre o critério estratégias e planos.

Quadro 5 – Autoavaliação do critério estratégias e planos

QUESTÕES ORIENTADORAS	RESPOSTAS
1.Existem estratégias definidas para implementação do plano de manejo?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A estratégia utilizada é a mobilização e sensibilização dos órgãos, empresas, ONGs participantes do Conselho Gestor para desenvolverem projetos na ESEC , assim como as empresas parceiras ▪ Para o desenvolvimento de pesquisas existe uma demanda espontânea por causa do know how da ESEC no meio acadêmico ▪ Alguns projetos desenvolvidos por parceiros em outras áreas e são apresentados ao conselho gestor que, sugere a realização do mesmo em Caetés.
2. As estratégias são definidas considerando o envolvimento das partes interessadas?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As reuniões do Conselho Gestor servem para definir as estratégias
3. Como são alocados recursos financeiros e não financeiros para assegurar a implantação do plano de manejo?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não tem recursos próprios para investimento em projetos nem em manutenção ▪ Os projetos desenvolvidos na ESEC são com recursos da compensação ambiental ▪ Algumas ONGs captam recursos para educação ambiental na ESEC (AMANE, SNE)
4. Quais são os indicadores utilizados para o acompanhamento das estratégias/plano de manejo?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não trabalha com indicadores

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Critério 3 - Cidadãos: a autoavaliação deste critério objetivou a observação de como a ESEC Caetés, no cumprimento de suas competências institucionais, identifica os usuários de seus serviços ou produtos, sua capacidade de atender às suas demandas e como a organização estreita o com eles relacionamento, medindo a sua satisfação, implementando e promovendo ações de melhoria. Foram estabelecidas três questões orientadoras, lembrando que os usuários já haviam sido identificados no perfil organizacional.

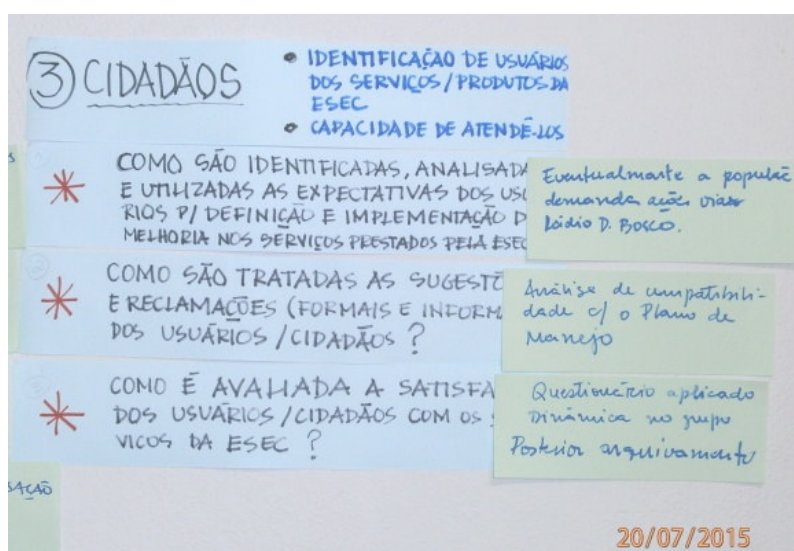
A primeira questão posta para reflexão foi como são identificadas, analisadas e trabalhadas as expectativas dos usuários para definição e implementação de melhoria nos serviços prestados pela ESEC. O grupo respondeu que não existe uma sistemática para isso, ou seja, não existe um procedimento ou metodologia que sejam utilizados para que os usuários manifestem suas demandas. Algumas vezes os moradores locais utilizam a rádio comunitária para fazer denúncias ou solicitar informações, mas não é rotina.

A segunda questão orientadora para autoavaliação do critério “cidadãos” foi como são tratadas as sugestões e reclamações (formais e informais) dos usuários/cidadãos. Por não existir uma rotina de busca de sugestões nem de avaliação por parte dos usuários dos serviços

e produtos oferecidos, a percepção dos técnicos sobre este assunto fica um pouco restrita a compatibilidade da demanda (realização de algumas atividades) aos programas do plano de manejo.

O terceiro e último requisito para a autoavaliação deste critério foi relacionado à avaliação da satisfação dos usuários com os produtos/serviços prestados pela ESEC Caetés. A prática utilizada é a aplicação de questionário junto aos pesquisadores ou uma dinâmica de grupo ao término da pesquisa. Quando instigados sobre a disponibilidade e o tratamento dado a essas informações, verificou-se que elas estão arquivadas mas carecem tratamento e de organização em um sistema ou banco de informações para localização e acesso na hora que for necessário. A figura 22 e o quadro 6 expressa a autoavaliação do critério cidadãos.

Figura 22 – Painel produzido para o critério “cidadãos”



Giannina Cysneiros, 2015.

Quadro 6 – Autoavaliação do critério cidadãos

QUESTÕES ORIENTADORAS	RESPOSTAS
1. Como são identificadas, analisadas e trabalhadas as expectativas dos usuários para definição e implementação de melhoria nos serviços prestados pela ESEC?	<ul style="list-style-type: none"> Não existe sistemática para isso Eventualmente, a população demanda ações por meio da Rádio Dom Bosco
2. Como são tratadas as sugestões e reclamações (formais e informais) dos usuários/cidadãos?	<ul style="list-style-type: none"> Pela análise de compatibilidade da demanda com o plano de manejo
3. Como é avaliada a satisfação dos usuários/cidadãos com os serviços/produtos da ESEC?	<ul style="list-style-type: none"> Às vezes aplica-se questionário ou dinâmica de grupo quando uma pesquisa é concluída.

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Critério 4 - Sociedade: a autoavaliação deste critério objetivou identificar de que maneira a ESEC Caetés aborda sua responsabilidade perante a sociedade, estimulando o exercício da cidadania e o controle social. Como “sociedade” foi considerado além dos usuários, todos os parceiros, atuais e potenciais, já identificados no perfil organizacional. Para este critério, foram apresentados três requisitos ou questões orientadoras.

A primeira questão foi como os parceiros, sociedade, conselheiros, são estimulados e envolvidos nas questões relativas à responsabilidade socioambiental. Foram identificadas algumas práticas como a utilização de reuniões mensais com a comunidade do entorno para abordar temas de interesse local dos mais diversos. Nestas ocasiões, são organizados debates e apresentações de trabalhos e pesquisas realizadas na ESEC, sempre com foco na formação de uma consciência sobre os direitos e deveres em relação não só ao meio ambiente como também enquanto cidadão. Outra prática utilizada pela ESEC é o debate na rádio comunitária abordando temas e práticas educativos que se relacionem com o dia-a-dia da comunidade como por exemplo a questão do uso racional da água e a disposição adequada do lixo.

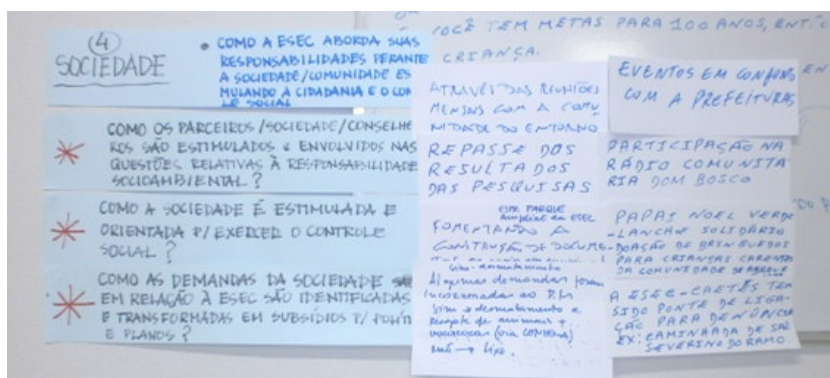
Existe outra prática relacionada a busca do envolvimento da sociedade que é a promoção de eventos solidários (papai noel verde, lanche solidário, doação de brinquedos para crianças carentes, etc.) que também se constituem oportunidades singulares de aproximação e envolvimento da sociedade com a ESEC, principalmente a comunidade local.

Como a sociedade é estimulada e orientada para exercer o controle social? Este foi o segundo requisito autoavaliado. As respostas evidenciam o grande potencial mobilizador existente na comunidade e que busca o apoio da ESEC para fortalecer suas reivindicações e soluções de problemas. Neste sentido, a unidade de conservação tem sido um elo entre a sociedade e a CPRH para denúncias ambientais as quais, muitas vezes, são fortalecidas por meio da atuação do conselho gestor. O conselho também tem sido o instrumento da sociedade para encaminhar documentos solicitando esclarecimentos a diversos órgãos governamentais (estaduais e municipais) sobre projetos previstos para a região, como é o caso de uma estrada parque prevista para ser implantada no limite norte da Estação.

O último requisito deste critério buscou compreender as práticas relacionadas à identificação das demandas da sociedade e como elas são transformadas em subsídios para políticas públicas e planos. Os técnicos reconhecem que as demandas foram incorporadas ao processo de elaboração do plano de manejo onde, por meio de seus representantes, puderam manifestar as idéias e estabelecer as prioridades de ações para a Estação e zona de amortecimento. Exemplo disso é a intensificação da fiscalização para conter o desmatamento e o resgate de animais que são apreendidos pela comunidade e encaminhados à ESEC para os

cuidados ou encaminhamentos aos setores competentes. A figura 23 retrata o painel deste critério.

Figura 23– Painel produzido para o critério sociedade



Giannina Cysneiros, 2015.

A aplicação da autoavaliação do critério sociedade na ESEC Caetés possibilitou a distinção entre o que são práticas de gestão voltadas aos usuários dos serviços oferecidos pela ESEC (pesquisadores, estudantes, etc.) e à sociedade na qual ela está inserida e com a qual ela se relaciona. As práticas gerenciais reconhecidas pela equipe podem ser adequadas mas necessitam de mecanismos para avaliação dos resultados. O quadro 7 apresenta o resultado da autoavaliação deste critério.

Quadro 7 – Autoavaliação do critério Sociedade

QUESTÕES ORIENTADORAS	RESPOSTAS
1. Como os parceiros, sociedade, conselheiros, são estimulados e envolvidos nas questões relativas à responsabilidade socioambiental?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por meio de reuniões mensais com a comunidade do entorno, onde são abordados temas de interesse local, palestras e apresentações de resultados de pesquisas ▪ Dos debates na Rádio Comunitária Dom Bosco
2. Como a sociedade é estimulada e orientada para exercer o controle social?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentando o debate nas reuniões e apoiando a elaboração de documentos reivindicativos ▪ Promovendo e apoiando eventos ▪ A ESEC tem sido ponte para as denúncias da comunidade em relação às questões ambientais e busca de alternativas de solução para alguns problemas
3. Como as demandas da sociedade em relação à ESEC são identificadas e transformadas em subsídios para políticas públicas e planos?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Algumas demandas foram incorporadas ao plano de manejo; outras não foram pela incompatibilidade com os objetivos da ESEC (p.ex. fiscalização para conter desmatamentos; resgate de animais e controle de voçorocas. Problemas de disposição de lixo ainda não foram resolvidos)

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Critério 5 - Informações e conhecimento: por meio deste critério foi avaliado pelos técnicos como a unidade de conservação aborda a gestão das informações produzidas, considerando a sua organização, divulgação, disponibilização dos resultados de pesquisas e estudos além da própria organização administrativa. Foram estabelecidos três requisitos para serem autoavaliados.

O primeiro foi como são identificadas as necessidades de pesquisas e produção de conhecimentos sobre a ESEC e sua área de influencia. No que se refere à identificação de lacunas de conhecimento para desenvolvimento de pesquisas, não foi identificada uma prática gerencial para este fim. Foi reconhecido que existe uma demanda espontânea por causa da “fama” da Estação. Esta “fama” está relacionada ao bom relacionamento existente entre a gestora e pesquisadores de diversas universidades e ao bom acolhimento a eles dispensado. Também é associado a um intenso trabalho de divulgação da Estação, que foi realizado no início da gestão, o que facilitou a divulgação da unidade de conservação enquanto espaço para o desenvolvimento de pesquisas científicas.

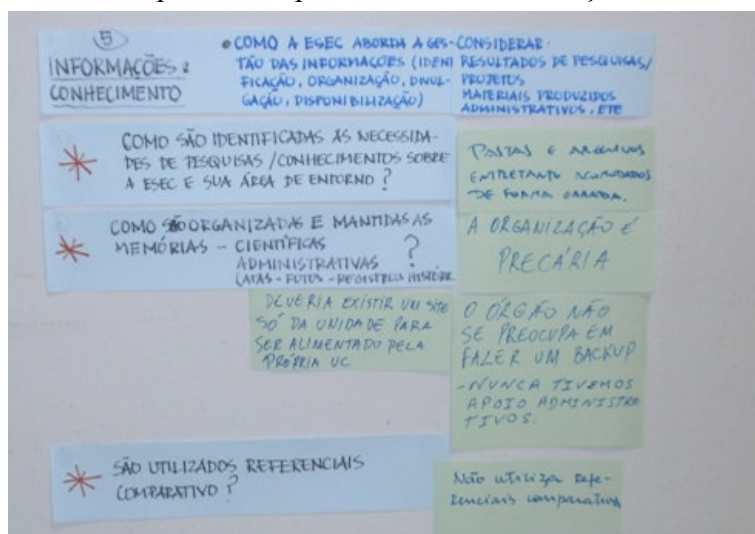
O segundo requisito autoavaliado diz respeito à forma de organizar e manter a memória da ESEC (documentos administrativos, atas de reuniões, matérias publicadas em livros, jornais, registros fotográficos, produção científica, pesquisas, etc.). Este critério foi considerado um grande problema para a gestão. Os técnicos reconhecem que existe uma precariedade na forma de organizar toda a documentação mas não recebem apoio ou orientação para proceder de forma diferente. Existem muitos documentos significativos para a história da ESEC que não foram digitalizados e que são guardados em pastas e arquivos acomodados de forma errada ou inadequada. Não existe um apoio administrativo para ajudar a organização e nenhum dos técnicos conseguiu desenvolver uma forma apropriada para catalogar o acervo existente. Percebe-se um grande amontoado de caixas e arquivos que não facilitam a rápida disponibilização de informações.

O mobiliário também é precário o que torna a tarefa ainda mais difícil. Também não existe preocupação com a segurança e manutenção das informações uma vez que não é costume fazer backup dos arquivos digitais. Existe uma demanda para a confecção de um site, ou algo que o valha, para que haja uma troca, um compartilhamento de informações entre as unidades de conservação e o órgão gestor, aproveitando a habilidade e formação de um dos técnicos da ESEC. Todavia não houve autorização para levar essa ideia adiante.

A última questão foi relacionada a utilização de referenciais comparativos. Como não existe essa prática, a pesquisadora buscou esclarecer o que significa ter um referencial comparativo e que isso pode ser motivador para definição de novos desafios visando melhoria

de gestão. A figura 24 e o quadro 8 apresentam o resultado da autoavaliação deste critério.

Figura 24 – Painel produzido para o critério informações e conhecimento



Giannina Cysneiros, 2015

Quadro 8 – Autoavaliação do critério informações e conhecimento

QUESTÕES ORIENTADORAS	RESPOSTAS
1. Como são identificadas as necessidades de pesquisas/ conhecimentos sobre a ESEC e sua área de influência?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demanda espontânea, decorrente da fama da ESEC
2. Como são organizadas e mantidas a memória (científica, administrativa, atas, matérias jornais, registros fotográficos, etc)?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A organização é precária ▪ São guardadas em pastas e arquivos acomodados de forma errada ▪ Nunca tivemos apoio administrativo ▪ O órgão (CPRH) não se preocupa em fazer backup ▪ Deveria existir um site só da unidade para ser alimentado pela UC
3. São utilizados referenciais comparativos?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não utiliza referenciais

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Critério 6 – Servidores/colaboradores: por meio da avaliação deste critério foi observado como a organização ESEC Caetés estimula seus técnicos para desenvolverem seus potenciais e habilidades, valorizando-os e alinhando-os às estratégias. Também foram observados os esforços empreendidos para manutenção de um ambiente que conduza à criatividade e como as estratégias de capacitação e desenvolvimento de pessoas são definidas e avaliadas.

A primeira questão orientadora foi como as necessidades de capacitação são identificadas considerando as necessidades dos servidores e as estratégias da ESEC (processos

finalísticos e de apoio. Não existe estratégia para identificação de necessidades de capacitações e quando são identificados, por si próprios, cursos que poderiam contribuir para a formação técnica, não conseguem realizá-los. Por dependerem de autorização do órgão gestor, muitas vezes a iniciativa é inviabilizada. Muitas capacitações são realizados por iniciativa própria.

Neste critério ficou evidente a existencia de um sentimento de isolamento em relação à sede (“as UCs são esquecidas!”) e de descrédito dos técnicos para que se promova uma melhora da situação. A burocracia também é apresentada como fator dificultador, assim como a limitação financeira. Já foi realizado um levantamento das necessidades mas não houve retorno da sede.²⁰ Consideram que não existem profissionais adequados na CPRH para avaliar as necessidades de capacitação das pessoas que estão nas unidades de conservação o que dificulta a inclusão de suas demandas nas prioridades institucionais.

A segunda questão orientadora refere-se à manutenção da motivação das pessoas e de um clima organizacional amistoso e favorável. Em termos de prática gerencial, não foi percebida nenhuma evidência de que exista alguma relacionada a este requisito. Todavia muitos aspectos vieram à tona, demonstrando a importância deste critério para o desenvolvimento de posturas gerenciais proativas. A motivação existente na equipe, apesar de não ser identificada nenhuma estratégia para propiciar sua manutenção, está associada, inicialmente, a fatores de ordem pessoal (“prazer em trabalhar com a população, saber da importância do trabalho realizado para as futuras gerações, amor à causa ambiental, etc”). Outro aspecto motivacional acontece no contexto externo à unidade de conservação e está relacionado ao reconhecimento da sociedade e dos usuários do trabalho que é desenvolvido na Estação. Mais uma vez aparece o sentimento de isolamento, de falta de reconhecimento e de apoio do órgão gestor (“parece que a CPRH não tem interesse em conhecer o trabalho das UCs ou reconhecer a importância desse trabalho; as UCs são esquecidas; a CPRH não comparece à maioria dos eventos realizados; não reconhece o esforço da equipe, etc”). Destaca-se também o engessamento para a criatividade.

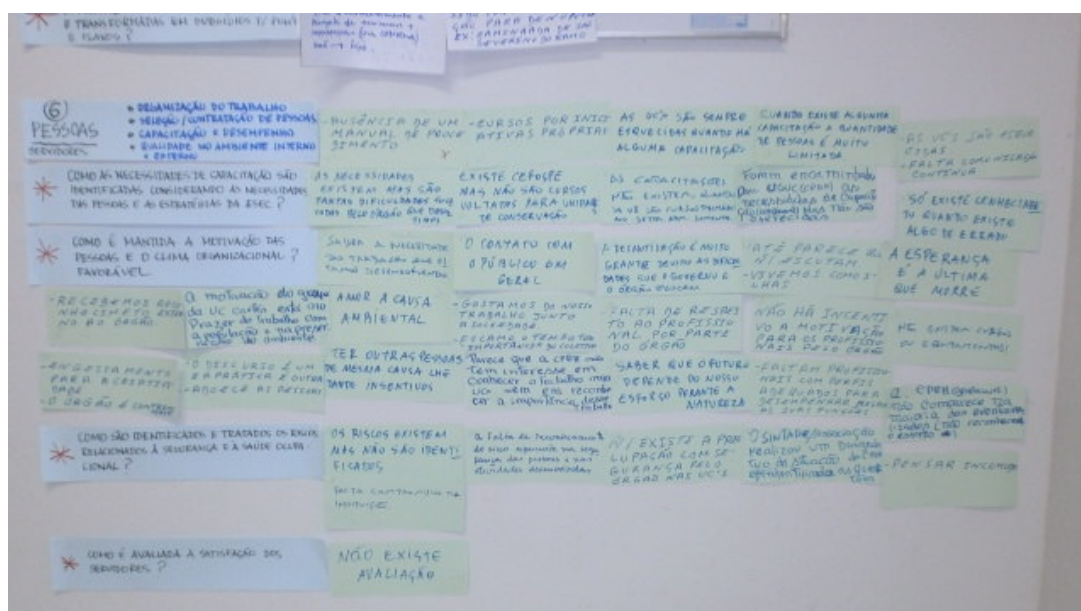
Para o último requisito, como são identificados e tratados os riscos relacionados à segurança e à saúde ocupacional, também a situação se mostrou precária, sem nenhuma prática gerencial que evidencie esta preocupação, apesar do sindicato e associação dos funcionários ter elaborado relatório identificando os riscos existentes.

²⁰ É interessante observar que em alguns momentos existe uma perda de identidade do gestor em relação à sua função, considerando a falta de autonomia e, por conseguinte, sua impotência para solucionar problemas. Nestes momentos todos são técnicos e o gestor passa a ser a CPRH.

A autoavaliação do critério servidores evidenciou uma lacuna significativa neste requisito. As pessoas se sentem desprestigiadas quase relegadas ao isolamento e esquecimento, o gera uma grande desmotivação e falta de esperança, agravada pela falta de perspectiva para uma melhoria em curto prazo. Também evidenciou que as práticas de gestão em relação a este critério estão fora do alcance dos que fazem a ESEC Caetés, aumentando a sensação de impotência para busca de soluções e para assumir o controle de suas necessidades de treinamento e capacitações.

Um fato interessante é que não existe o desejo de se capacitar para questões administrativas ou gerenciais, o que muito auxiliaria a organização e funcionamento da unidade. Quando se referem ao CEFOSPE, que é o centro de formação de servidores estaduais, que oferece, constantemente e gratuitamente, diversos cursos para temas relacionados à gestão pública, eles são considerados impróprios e não voltados para as questões relacionadas às unidades de conservação e por isso são desinteressantes. Isso vem a corroborar a tese de Araújo *et al.* (2012c) que defende a existência predominante do perfil técnico em detrimento do perfil de gestor e da necessidade de se fortalecer o tripé da boa gestão: liderança, capacitação técnica e capacitação gerencial. A figura 25 e o quadro 9 apresentam o registro e a sistematização da autoavaliação deste critério.

Figura 25 – Painel produzido para o critério servidores/colaboradores



Giannina Cysneiros, 2015.

Quadro 9 – Autoavaliação do critério servidores/colaboradores

QUESTÕES ORIENTADORAS	RESPOSTAS
1. Como as necessidades de capacitação são identificadas considerando as necessidades das pessoas e as estratégias da ESEC (processos finalísticos e de apoio)?	<ul style="list-style-type: none"> Os cursos, quando realizados, são por iniciativa própria As UCs são sempre esquecidas; quando há alguma capacitação é para técnicos no órgão gestor e a quantidade de pessoas é muito limitada As necessidades existem mas são tantas as dificuldades colocadas pelo órgão que desistimos Existem os cursos do CEFOSPE mas não são voltados para unidades de conservação. são cursos primários para o setor administrativo Foram encaminhadas as necessidades de para a UGUC/CPRH mas não são oferecidas Faltam profissionais com perfis adequados para desempenhar melhor suas funções
2. Como é mantida a motivação das pessoas e o clima organizacional favorável?	<ul style="list-style-type: none"> A motivação do grupo de Caetés está no prazer do trabalho com a população e na preservação do meio ambiente; Vem de saber da necessidade e importância do trabalho que estamos desenvolvendo Pelo amor à causa ambiental; Por saber que o futuro depende do nosso esforço perante a natureza Por ter outras pessoas na mesma causa incentivando Vem do contato com o público em geral Gostamos do nosso trabalho junto à sociedade A desmotivação é muito grande devido às dificuldades que o governo e o órgão colocam Até parece que não escutam as UCs; vivemos como ilhas; Existe falta de respeito ao profissional; não há incentivo à motivação para os profissionais pelo órgão Não existem cursos ou equipamentos Parece que a CPRH não tem interesse em conhecer o trabalho nas UCs ou reconhecer a importância desse trabalho; As UCs são esquecidas; falta comunicação contínua; Só existe conhecimento quando existe algo errado Recebemos reconhecimento externo ao órgão O discurso é um a prática é outra; as pessoas adoecem Existe engessamento para a criatividade; A CPRH não comparece à maioria dos eventos realizados. Não reconhece o esforço da equipe
3. Como são identificados e tratados os riscos relacionados à segurança e à saúde ocupacional?	<ul style="list-style-type: none"> Os riscos existem mas não são identificados A falta de reconhecimento dos riscos repercute na segurança das pessoas e nas atividades desenvolvidas (pesquisas principalmente) Não existe preocupação com a segurança pelo órgão nas UCs O Sindicato/ Associação dos funcionários realizou um diagnóstico da situação de risco da CPRH, identificando as questões; Falta compromisso das instituições
4. Como é avaliada a satisfação dos servidores?	<ul style="list-style-type: none"> Não existe avaliação de satisfação dos servidores da ESEC Caetés

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

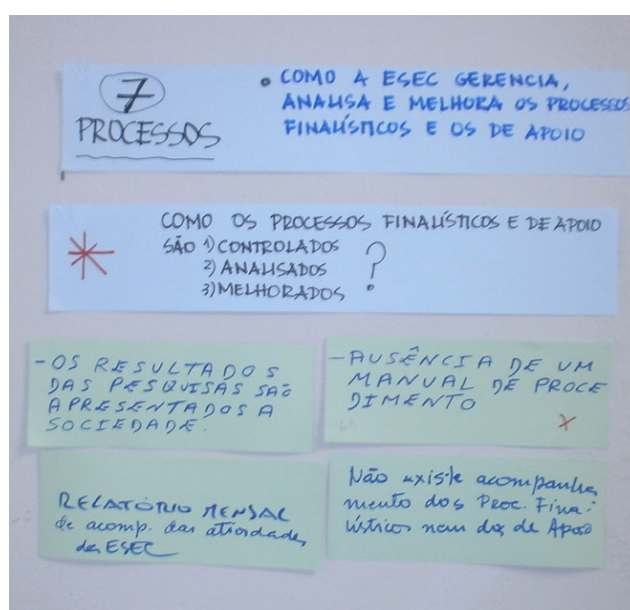
Critério 7 - Processos: este critério considera “ processo” como fluxo de trabalho, com insumos e produtos/serviços claramente definidos e atividades que seguem uma sequência lógica, que dependem umas das outras, com início e fim bem determinados gerando

resultados para organização e para usuários do serviço público. No caso da ESEC, foi examinado como são gerenciados e analisados seus processos finalísticos (preservação da natureza e realização de pesquisas científicas) e de apoio (programas de manejo).

A autoavaliação deste critério levou a constatação de que são poucos os procedimentos definidos para acompanhamento e avaliação sistematizada de processos, sejam os finalísticos sejam os de apoio. Para realização de pesquisas científicas, um dos processos finalísticos, e atividades educacionais, a CPRH dispõe de normas para solicitação e autorização que estão disponibilizadas no site institucional (www.cprh.pe.gov.br/unidadesdeconservacao). Os formulários são preenchidos e entregues na sede da CPRH que, após análise da demanda em relação a compatibilidade com o plano de manejo e ouvindo o gestor da UC, autoriza (ou não) a sua realização. É a CPRH que emite correspondência ao solicitante informando a deliberação.

Quanto ao acompanhamento das outras atividades, a CPRH, por meio da Unidade de Gestão de Unidades de Conservação (UGUC), demanda relatório mensal do que está sendo desenvolvido nas UCs estaduais e estabelece um padrão de informações desejadas. Todavia este relatório tem ênfase quantitativa, sem privilegiar informações qualitativas. Não existem procedimentos para monitoramento e avaliação das ações do plano de manejo, apesar desta atividade estar prevista no próprio plano. A figura 26 e o quadro 10 expressam o registro da reunião e a sistematização do critério processos.

Figura 26 – Painel produzido para o critério processos



Giannina Cysneiros, 2015

Quadro 10 – Autoavaliação do critério processos

QUESTÕES ORIENTADORAS	RESPOSTAS
1. Como os processos finalísticos e de apoio são controlados, analisados e melhorados?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não existe acompanhamento sistemático de processos ▪ Não existe manual de procedimentos ▪ Elaboram um relatório mensal das atividades desenvolvidas na ESEC ▪ Os resultados das pesquisas são apresentados à comunidade

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Critério 8 – Resultados: os sete critérios analisados nos parágrafos anteriores (liderança, estratégias e planos, cidadãos/usuários, sociedade, informações e conhecimento, servidores/colaboradores e processos) estão relacionados à autoavaliação de aspectos considerados fundamentais em um sistema de gestão orientada pela excelência e pela qualidade, como é o caso do MEGP. São as práticas gerenciais estabelecidas nas rotinas da organização que conduzem, ou não, ao resultado organizacional desejado. Este resultado é consequência de práticas alinhadas às estratégias e metas institucionais, onde serão produzidos resultados positivos (ou não) e com valor social agregado.

Foram analisados os resultados relacionados aos cidadãos/usuários, à sociedade, aos servidores/colaboradores e aos processos finalísticos e de apoio.

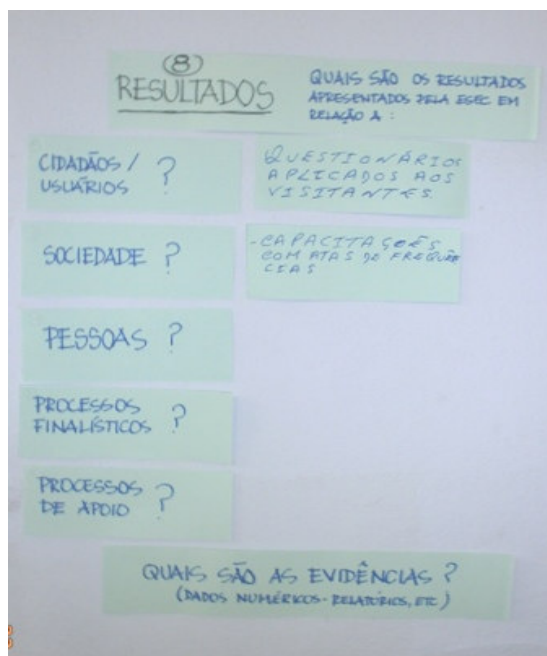
Os resultados relativos aos cidadãos/usuários incluem os referentes à imagem da organização. Os relativos à sociedade, examina os aspectos referentes à atuação socioambiental, à ética, ao controle social e às políticas públicas. Os resultados relativos aos servidores/colaboradores observam os aspectos referentes aos sistemas de trabalho, à capacitação e ao desenvolvimento e à qualidade de vida das pessoas. Por fim, os resultados dos processos finalísticos e de apoio examinam os aspectos relacionados ao cumprimento dos objetivos, visão de futuro e missão organizacionais.

No caso da ESEC Caetés, não foi possível identificar resultados das atividades. Os registros não são voltados à prestação de contas à sociedade o que é dificultado principalmente pela ausência de cultura e de formação gerencial para utilização de ferramentas de planejamento e controle.

Neste momento conclusivo da autoavaliação, ficou evidente a surpresa dos gestores por desenvolverem ações tão significativas e não conseguirem expressar, em números, os resultados correspondentes. Na verdade, ficou até difícil expressar quais seriam os resultados dos critérios selecionados, uma vez que, mesmo existindo um instrumento de controle quantitativo, como número de pessoas que visitam a Estação, número de pesquisas realizadas, dentre outros, estas informações não estão organizadas para utilização em benefício da

unidade de conservação. Sabe-se que tem, mas é necessário procurar e organizar. A figura 27 e o quadro 11 apresentam a autoavaliação do critério resultados.

Figura 27 – Painel produzido para o critério resultados



Giannina Cysneiros, 2015.

Quadro 11 – Resultados Organizacionais

QUAIS OS RESULTADOS ORGANIZACIONAIS APRESENTADOS PELA ESEC CAETÊS EM RELAÇÃO AOS SEGUINTE CRITÉRIOS?	
CIDADÃOS/USUÁRIOS	▪ Questionários aplicados junto aos visitantes
SOCIEDADE	▪ As capacitações realizadas para a comunidade
PESSOAS/ SERVIDORES	▪ Ausência de resultados evidentes para este critério
PROCESSOS FINALÍSTICOS	▪ pesquisas realizadas na ESEC
Quais são as evidências (dados numéricos, relatórios, comparativos, etc)?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As atas de frequência das capacitações ▪ Quantidade de pesquisas realizadas anualmente na ESEC

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Após a conclusão do processo de autoavaliação, foi solicitado à equipe da ESEC Caetés que fizesse uma avaliação sobre o método utilizado. O objetivo foi perceber, do ponto de vista de quem atua diretamente na gestão, se o que foi construído nos dias das reuniões para coleta de dados, tinha alguma utilidade no dia-a-dia de uma unidade de conservação.

Também foi solicitado que expressassem, em uma palavra, o que mais chamou a atenção e o que priorizariam, à partir das informações que obtiveram com a autoavaliação, caso tivessem de tomar uma decisão sobre uma atividade para ser desenvolvida na ESEC

visando a melhoria da gestão.

As opiniões sobre a validade e aplicabilidade do método foram unânimes. Os três dias de reuniões técnicas além ter propiciado a elaboração uma fotografia da gestão, significou um processo de aprendizagem sobre um tema que não conheciam e que pode melhorar as atividades desenvolvidas, principalmente no que se refere à organização. Foi percebida a importância de se trabalhar com números (dados e informações) e da busca de referenciais para possibilitar comparações entre UCs de mesma categoria e que isso pode significar uma mudança de postura, contribuindo para elevar a autoestima dos técnicos.

Também foi avaliado positivamente o método de condução participativa, onde além de proporcionar uma reflexão conjunta sobre a ESEC, receberam informações que nunca haviam obtido sobre técnicas de gestão.

Um aspecto que chamou a atenção e que foi revelado ao final das reuniões é a necessidade de organização, de logística, no sentido de prover a ESEC de facilidade de acesso às informações existentes bem como organização do espaço físico.

As opiniões expressas quanto à aplicabilidade do MEGP para análise da efetividade de gestão de unidades de conservação estão no quadro 12.

Quadro 12 – Percepção da ESEC Caetés sobre a aplicabilidade do MEGP para avaliação de efetividade de gestão de unidades de conservação

QUESTÕES ORIENTADORAS	RESPOSTAS
A utilização do MEGP contribui para avaliar a efetividade de gestão de unidades de conservação? Por que?	<ul style="list-style-type: none"> • Sim, porque transforma em números todos os dados que temos e os organiza • Sim, deixa claro a necessidade de organização • Sim, através do método podemos ver os pontos que necessitam de melhoramento <p>Sim, precisa-se organizar de uma forma efetiva todo o nosso material produzido na ESEC</p>
Propostas para melhoria do processo de autoavaliação e efetividade das UCs em Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação do método nas demais UCs do Estado • Continuar aplicando o método dessa forma participativa, construindo juntos, escutando os técnicos e as “pessoas” dos técnicos
Uma palavra para identificar o que precisa melhorar na ESEC	<ul style="list-style-type: none"> • organização • capacitação • comunicação (site)

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Para finalizar o processo de consolidação e sistematização da autoavaliação, foi elaborado o quadro 13 com as práticas gerenciais identificadas à partir das respostas aos requisitos (questões orientadoras).

Quadro 13 – Critérios analisados e práticas gerenciais correspondentes

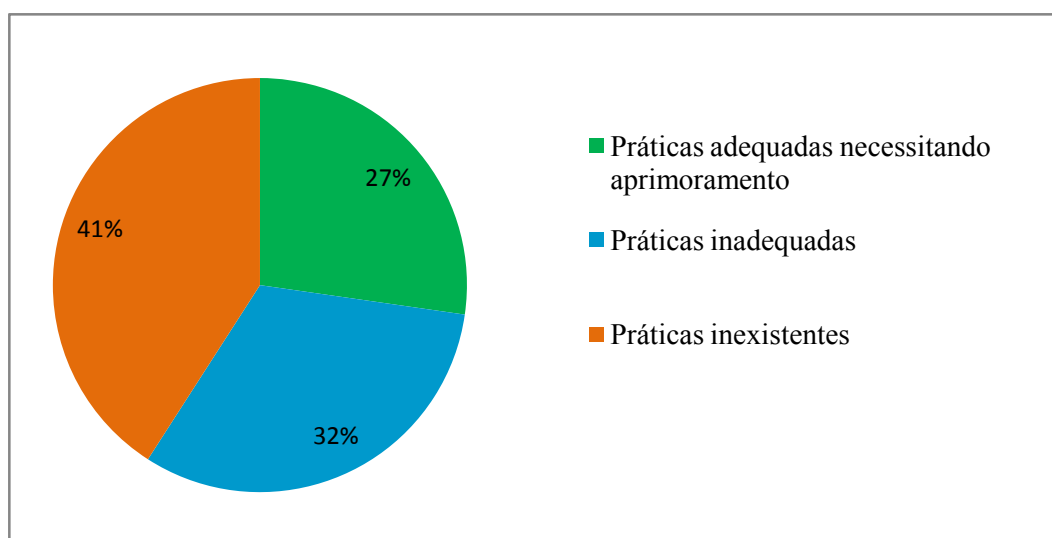
CRITÉRIO	PRÁTICA GERENCIAL IDENTIFICADA
LIDERANÇA	
Requisito 1: Exercício da liderança	Delegação e acompanhamento de atribuições. Apoio e motivação da equipe.
Requisito 2: Tomada de decisões	Decisões participativas, democráticas considerando as habilidades individuais. Utilização de recursos formais (atas de reunião e e-mail) Utilização de recursos informais (verbalização)
Requisito 3: Procedimentos internos para orientar as atividades	Definição em grupo sobre responsabilidade que compete a cada membro Fixação em local visível para acompanhamento
Requisito 4: Análise de desempenho	Não existe prática
ESTRATÉGIAS E PLANOS	
Requisito 1: Estratégias para implementação do plano de manejo	Mobilização e sensibilização do conselho gestor
Requisito 2: Definição de estratégias considerando o envolvimento das partes interessadas	Decisão em reuniões do conselho gestor
Requisito 3: Alocação recursos financeiros e não financeiros	Não existe prática
Requisito 4: Indicadores para acompanhamento das estratégias /plano de manejo	Não existe prática
CLIENTES/ USUÁRIOS	
Requisito 1: Identificação e análise de expectativas dos usuários	Não existe prática
Requisito 2 : Tratamento das sugestões e reclamações	Análise de compatibilidade da demanda com o plano de manejo
Requisito 3 : Avaliação da satisfação dos usuários/cidadãos	Questionário ou dinâmica de grupo quando uma pesquisa é concluída.
SOCIEDADE	
Requisito 1: Estímulo e envolvimento dos usuários e sociedade nas questões relativas à responsabilidade socioambiental	Reuniões mensais com a comunidade do entorno Debates na Rádio Comunitária Dom Bosco
Requisito 2: Estímulo e orientação à sociedade para exercer o controle social	Fomento ao debate nas reuniões Promoção e apoio a eventos solidários Sendo ponte para as denúncias da comunidade em relação às questões ambientais
Requisito 3: Identificação e transformação de demandas da sociedade em subsídios para políticas públicas e planos	Análise de compatibilidade da demanda com o plano de manejo
INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO	
Requisito 1: Identificação das necessidades de pesquisas/ conhecimentos sobre a ESEC e sua área de influência	Demanda espontânea, decorrente da fama da ESEC
Requisito 2: Organização e manutenção da memória (científica, administrativa, atas, matérias jornais, registros fotográficos, etc.)	São guardadas em pastas e arquivos acomodados de forma errada
Requisito 3: Utilização de referenciais comparativos	Não existe prática
SERVIDORES/COLABORADORES	
Requisito 1: Identificação das necessidades de capacitação considerando as demandas das pessoas e as estratégias da ESEC (processos finalísticos e de apoio)	Centralizado no órgão gestor Encaminhamento das necessidades de para a UGUC/CPRH
Requisito 2: Manutenção da motivação das pessoas e do clima organizacional favorável	Não existe prática
Requisito 3: Identificação e tratamento dos riscos relacionados à segurança e à saúde ocupacional	Não existe prática
Requisito 4: Avaliação da satisfação dos servidores	Não existe prática
PROCESSOS	
Requisito 1: Controle análise e melhoria dos processos finalísticos e de apoio	Não existe prática

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

A identificação das práticas gerenciais para cada critério é o passo seguinte para que se estabeleça a pontuação de critério e a identificação da fase atual em que se encontra a gestão da organização. Para esta etapa, o MEGP orienta que seja detalhada cada uma das práticas identificadas visando estabelecer o seu “enfoque” (verificar se as práticas são adequadas ao requisito e ao critério), a sua “aplicação” (verificar se as práticas estão disseminadas) e o “aprendizado” (mecanismos de avaliação das práticas para possibilitar melhorias). Este procedimento não se constituiu objeto da dissertação.

Como síntese da autoavaliação e resultado da aplicação do MEGP foi elaborado o gráfico 8, onde pode-se observar que, enquanto instrumento para orientar a gestão de unidades de conservação, identificando práticas gerenciais que necessitam ser implantadas ou melhoradas, o MEGP mostrou-se eficiente, destacando aspectos de gestão que, uma vez aprimorados, poderão trazer melhores resultados.

Gráfico 8 – Critérios analisados e práticas gerenciais correspondentes



Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

4.2.4 Aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública para avaliação de efetividade de gestão de unidades de conservação

Antes de tudo é necessário reafirmar que o objetivo desta dissertação não é a análise da gestão da Estação Ecológica de Caetés. É verificar a aplicabilidade de um método desenvolvido para orientar a gestão de organizações públicas, o MEGP, e que também está sendo utilizado para avaliação de gestão de unidades de conservação, obtendo resultados significativos na gestão dessas áreas em projetos desenvolvidos no país.

Parte-se da constatação expressa por Araújo *et al.* (2012c) de que uma unidade de conservação é uma “organização”, com objetivos definidos quando da sua criação e que deve ser orientada para obtenção de resultados para a sociedade. Isso significa uma mudança de paradigma, uma ampliação da visão tradicional, visando a construção de uma nova mentalidade para gestão dessas áreas.

Segundo o autor acima citado, o conhecimento gerencial que diz respeito à compreensão e ao uso de métodos e ferramentas da administração para manter e melhorar os resultados de uma organização, é um dos pilares que possibilita o alcance de objetivos e de resultados organizacionais, juntamente com a formação de liderança e o conhecimento técnico. No caso das UCs, a ênfase geralmente recai no conhecimento técnico, aspecto importante para um gestor de unidade de conservação, porém não é o essencial. O que faz um gestor ser de fato um bom gestor não é o conhecimento técnico que possui mas a habilidade de agregar a este conhecimento técnicas gerenciais e o exercício da liderança.

Na maioria das vezes, a avaliação da gestão de unidades de conservação associa as dificuldades encontradas a fatores externos como por exemplo, insuficiência de técnicos, inexistência de plano de manejo, dentre outros. A baixa efetividade, isto é, o baixo índice de resultados na gestão dessas áreas está fora de controle do gestor. Isso gera um sentimento de impotência e frustração, além de favorecer o desenvolvimento da baixa estima nas equipes, uma vez que pouco elas podem fazer para melhorar a situação.

A avaliação realizada pelo MEGP, ao identificar não só os efeitos da gestão (resultados), mas também as causas responsáveis pelos efeitos mensuráveis (práticas gerenciais) estimula um comportamento proativo, fazendo crer que melhorias realizadas de forma contínua por meio de práticas de gestão, poderão trazer ganhos para todos: gestores, técnicos, usuários e sociedade. Ao focar a capacidade do gestor para construir e manter resultados, desenvolvendo líderes e fomentando posturas criativas para a realização de atividades, contribui para uma crescente busca de melhores resultados para a sociedade e empoderamento da equipe que passa a controlar suas ações por meio de ferramentas apropriadas à gestão.

Visando verificar a aplicabilidade do MEGP, foi realizado na ESEC Caetés um processo de autoavaliação tendo como referência o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (IAGP) de 250 pontos, adaptado à realidade das unidades de conservação estaduais de Pernambuco. Os requisitos (questões orientadoras) foram elaborados para que eles representassem situações reais vivenciadas nas UCs.

Em todos os critérios e requisitos apresentados e analisados pelos técnicos e gestores da ESEC Caetés, a proposta do MEGP, que busca identificar por meio das práticas gerenciais desenvolvidas nas organizações, as melhorias necessárias para obtenção de resultados organizacionais consistentes, cumpriu seu papel. As lacunas existentes no gerenciamento, bem como a dificuldade de percepção de resultados concretos da gestão são claramente observadas por meio da análise dos critérios. E isso remete à identificação imediata de áreas críticas, como perceberam os técnicos de Caetés, ao apontarem a organização, a capacitação e a comunicação como pontos que necessitam ser melhorados.

É importante reconhecer que a utilização de um modelo de excelência para a avaliação de efetividade de gestão de unidades de conservação implica em revisão de padrões atualmente estabelecidos. Como afirma Araújo (2012c), não é somente com a utilização de ferramentas gerenciais que uma UC pode alcançar seus objetivos de manejo. Existem padrões mentais e culturais nas organizações públicas que necessitam ser revistos. A gestão de unidades de conservação terá maior efetividade quando houver uma transformação nas concepções, percepções e no comportamento das pessoas que nela trabalham e em seu órgão gestor. Enquanto organizações, elas sofrem influencia do ambiente institucional onde estão inseridas e isso pode ser observado na ESEC Caetés. As dificuldades burocráticas, o distanciamento das pessoas, a falta de investimento para propiciar um ambiente de trabalho harmônico do ponto de vista do clima organizacional e da manutenção física dos espaços, tudo contribui para o desestímulo e falta de perspectiva de melhoria.

Todavia, como afirma Paes de Paula (2007) os princípios atuais da gestão pública estão se voltando para cada vez mais para uma cultura empreendedora e à busca qualidade do serviço público e de resultados para a sociedade. Esta nova postura, não pode negligenciar a formação e capacitação continuada de servidores para a utilização de ferramentas gerenciais.

A política e a gestão pública, como afirmam Bursztyn e Bursztyn (2013), estão associadas a processos de decisão referentes à ação regular de governos visando objetivos e fins determinados e, como expressa Souza (2006) para que esses objetivos sejam atingidos ela necessita de ciclos deliberativos que contemplem processos subsequentes após sua decisão e proposição, isto é, implica também implementação e avaliação. Não se pode esquecer, conforme já alertava Martins (1997), que, em um ambiente de transformações aceleradas como nos dias atuais, o Estado por meio de suas políticas também é agente de transformação social.

No caso da política de conservação da biodiversidade, no que diz respeito às unidades de conservação, o local onde se desenvolve a estratégia e a própria execução da política

pública é a estrutura organizacional do Estado à qual ela está vinculada. E é aí que surge a necessidade de se lançar um novo olhar para essa estrutura. Um olhar diferenciado para se compreender que, no contexto atual, o gestor deve ter outro papel. Como dito por Drucker, citado por Osório (2005), o novo gestor deve saber usar o conhecimento para facilitar a melhoria contínua, assumindo a responsabilidade sobre a ação, em um espaço onde deve articular relações, ações e negociações.

Quando da instituição do Sistema Estadual de Unidades de Conservação de Pernambuco (SEUC), já havia a orientação para que uma vez criadas, as UCs pudessem ser geridas de forma eficaz para o atendimento aos seus objetivos e, quando possível, possuir autonomia administrativa e financeira (PERNAMBUCO, 2009). Como devem ser submetidas a um regime especial de administração, pressupõe a utilização de instrumentos e ferramentas gerenciais de planejamento, execução, controle e avaliação das ações desenvolvidas para garantir que os objetivos estabelecidos, seja no ato de criação seja no plano de manejo, sejam atingidos. Mas não é assim que acontece.

Por outro lado, é evidente que existe uma crise de gestão caracterizada pelo esgotamento de um modelo burocrático tradicional que necessita de revisão e atualização, como alerta Torres (2013).

É necessário que se construa um novo perfil de Estado e de gestores públicos considerando o atual estágio da democracia e da prestação de contas à sociedade (OSÓRIO, 2005). E, considerando que o grande desafio que se coloca para o poder público, em todos os níveis de governo, é de ordem gerencial, a profissionalização do servidor e gestor público é mais que necessária. É urgente!

Para que a gestão de unidades de conservação possa alcançar níveis mais satisfatórios em Pernambuco, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) oferece um referencial teórico e ferramentas gerenciais que, poderão fomentar uma nova abordagem para este desafio, caso haja a profissionalização dos técnicos-gestores para esta nova abordagem.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise da aplicabilidade do MEGP para a avaliação da efetividade de gestão de UCs contribui, para apontar novas oportunidades para se pensar a gestão de unidades de conservação, a partir da análise de fatores internos e peculiares a cada uma dessas áreas.

Colabora também porque lança um olhar diferenciado na busca de alternativas de caminhos para sair da sensação de que nada pode ser feito e que tudo está fora do alcance do gestor. Na verdade esta dissertação aponta para a necessidade de possibilitar ao gestor o exercício de sua função, com a disponibilização de ferramentas gerenciais que não são utilizadas em suas rotinas. Aponta para a necessidade de transformar as ideias expressas no plano de manejo em ações efetivas com resultados concretos que possam ser mensurados e apresentados à sociedade. Para isso o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) mostrou-se adequado e oportuno.

No que se refere ao objetivo geral da pesquisa, a aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) para avaliar a efetividade de gestão de unidades de conservação, os resultados avançaram no sentido de demonstrar que sua aplicação é viável e atinge ao que se propõe: destacar práticas gerenciais (inexistentes, inadequadas ou necessitando de ajustes) que, se implantadas, poderão proporcionar saltos qualitativos na gestão de unidades de conservação. Avançou também no sentido de demonstrar que sua utilização pode significar uma mudança de rumo no atual estado da arte da gestão das unidades de conservação estaduais em Pernambuco. Além da qualidade técnica, que é indiscutível, essas áreas necessitam ser geridas com a visão de “organizações”. Elas têm objetivos e metas para serem atingidas e compete ao poder público o dever de prestar contas à sociedade dos resultados advindos de sua criação. Neste aspecto, o MEGP por meio da realização da autoavaliação da ESEC Caetés, demonstrou que pode ser um instrumento orientador para uma gestão mais efetiva. Demonstrou que não basta só ter gestor e equipe técnica, porque ser gestor exige além desta capacidade. Exige o desenvolvimento e utilização das habilidades de liderança e de gerenciamento. E isso também é qualificação técnica e profissionalização.

A construção do caminho para se atingir o objetivo principal enveredou pela compreensão de aspectos da política e da gestão ambiental pública no contexto histórico do desenvolvimento do Estado brasileiro e as implicações que a cultura existente no serviço

público brasileiro imprime a implementação dessas políticas, que se constituíram objetivos específicos da dissertação.

Neste sentido, demonstrou que o cenário atual da gestão de unidades de conservação reflete o contexto histórico que permeia a formação do Estado no Brasil e a cultura organizacional a ela subjacente. Este processo favoreceu a predominância de uma visão patrimonialista e burocrática das instituições públicas e a manutenção de estruturas rígidas, inflexíveis, que resistem sobremaneira às novas demandas decorrentes do processo de amadurecimento e democratização da sociedade. E uma nova mentalidade necessita ser construída para romper este paradigma fazendo frente aos anseios da democracia que é maior controle responsabilização pública e resultados concretos das ações do governo.

Esta dissertação também demonstrou que fatores de ordem político-institucional sempre estiveram presentes na gestão de recursos naturais ao longo da história do Brasil, ratificando o entendimento de que a decisão sobre as políticas públicas e a alocação de recursos para sua implementação estão diretamente associadas à percepção do problema pela sociedade e ao poder político de barganha da própria sociedade em relação ao problema.

Com a questão ambiental não é diferente. Apesar da existência de marcos regulatórios desde a década de 1930, a preocupação com o meio ambiente só se apresenta como problema a ser enfrentado pelo governo no Brasil a partir da segunda metade do século passado, com o fortalecimento do movimento ambientalista internacional e nacional e da necessidade de resposta do governo a essas pressões. Foi esse movimento, juntamente com a força dos movimentos sociais, que abriu as portas para a construção de uma nova mentalidade social e política diante dos problemas ambientais, pressionando, internamente, para a instituição do aparato legal e a inclusão destas questões nas agendas de governo.

No caso de unidades de conservação, esta pesquisa mostrou que o marco legal, consolidado com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) no ano de 2000, após quase dez anos de discussão no Congresso Nacional, não significou avanços na implantação dessas áreas, o que passou a se constituir um grande desafio para o poder público e para a viabilização do próprio Sistema.

A mesma reflexão pode se trazer para o estado de Pernambuco que possui atualmente oitenta unidades de conservação, mas não conseguiu ainda encontrar um caminho para viabilizar a implantação dessas áreas. Isso pode estar relacionado ao fato de que só com a instituição do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) em 2009, a responsabilidade formal pela gestão ficou explícita e delegada ao órgão ambiental estadual, a CPRH.

Todavia, esta dissertação também buscou identificar o tipo de gestão pública que se deseja construir. A resposta a esta questão, no âmbito desta pesquisa, remete a constatação de que as novas formas de organização do mundo, o avanço da tecnologia e a velocidade do acesso às informações demandam do Estado estruturas mais flexíveis, ágeis, atentas e abertas a um contexto de mundo globalizado. Não é mais aceitável a manutenção da estrutura burocrática rígidas das instituições públicas e dos instrumentos de gestão que foram criados para servir uma conjuntura que não existe mais. A execução das políticas públicas necessita de uma nova orientação do ponto de vista da construção da prática cidadã, do controle social e do cumprimento das metas e resultados estabelecidos. Para isso, é necessário investimento na formação de um quadro técnico sensível às transformações e às demandas deste século, capazes de, juntamente com os cidadãos, atuar na transformação social que se faz necessária.

Esta dissertação contribui ainda com o debate ao problematizar a gestão de unidades de conservação enquanto problema de gestão pública de uma forma geral. A contribuição gerada por esta dissertação pode ser sintetizada como uma proposta de melhoria da efetividade de gestão das unidades de conservação estaduais por meio da reflexão sobre o papel do gestor e da utilização de ferramentas da administração para viabilizar uma gestão com mais efetividade e atendimento aos anseios de toda a sociedade. E este é o diferencial que se apresenta nesta pesquisa: lançar um olhar para estas áreas, observando-as enquanto uma organização.

Diante das observações realizadas durante o processo de aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública por meio da autoavaliação dos critérios de excelência na Estação Ecológica de Caetés, algumas evidências não puderam deixar de ser registradas. Ao destacá-las, poderão se constituir diretrizes para melhorias não só para a ESEC Caetés, como para outras unidades estaduais de Pernambuco.

Um aspecto fundamental é **a instrumentalização dos gestores para a utilização de ferramentas gerenciais** e tecnologias de gestão a exemplo do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). Isso significa um investimento em capacitação dos técnicos e gestores para o desenvolvimento e aprimoramento de práticas gerenciais visando assegurar o cumprimento do planejamento estratégico e dos objetivos do plano de manejo favorecendo a construção de uma mentalidade de gestão empreendedora, gestão com foco em resultados. Significa também a construção de uma cultura que estimule a definição de indicadores e a utilização do monitoramento como meio de assegurar que os objetivos das unidades sejam alcançados e, acima de tudo, investir em uma cultura interna organizacional que privilegie a criatividade e o desenvolvimento de práticas inovadoras. Uma vez capacitados ou com auxílio

do Núcleo de Excelência em Gestão Pública de Pernambuco, o MEGP poderá ser utilizado em todas as unidades de conservação estaduais.

Outra sugestão diz respeito à realização do **planejamento estratégico para as unidades de conservação a partir do plano de manejo**. Este planejamento visa implantar nessas áreas os objetivos a serem atingidos associados a uma visão de futuro, à organização, ao direcionamento e ao controle de ações para proporcionar o alcance dos objetivos definidos nos respectivos planos. A adoção do planejamento estratégico como instrumento norteador para implementação do plano de manejo, possibilitará conhecimento das peculiaridades de cada unidade, a definição das ações prioritárias, assim como todo o direcionamento das ações de rotina desenvolvidas nas UCs para a realização do plano de manejo.

A **definição de indicadores de resultados**, como aspecto fundamental do planejamento estratégico, também é um aspecto importante para que as unidades possam estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação de suas atividades, construindo uma nova cultura empreendedora para a gestão dessas áreas.

No sentido de tornar os processos administrativos mais ágeis para as unidades de conservação, o órgão gestor poderá, estrategicamente, dotá-las de alguma **autonomia administrativo-financeira**, uma vez que a centralização da tomada de decisões na sede, dificulta a solução de problemas com a agilidade que muitos deles demandam.

Ainda como sugestão propõe-se a **capacitação e o fortalecimento dos conselhos gestores** para se engajarem neste processo de gestão para resultados, conhecendo melhor o Modelo de Excelência em Gestão Pública, fortalecendo a gestão participativa e o exercício da organização social e gestão comunitária das unidades de conservação.

Por fim, vale ressaltar que o MEGP é um método que favorece a observação de processos gerenciais e o desenvolvimento de práticas que estão associadas ao desempenho da gestão. Enquanto ferramenta pode ser utilizada em todas as áreas da gestão ambiental como educação ambiental, resíduos sólidos, mudanças climáticas, por exemplo. Isso significa que o gestor público, ao utilizar este modelo, está contribuindo não só para a melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão como para a qualidade ambiental dos processos onde está inserido e, conseqüentemente, das políticas ambientais desenvolvidas pelo poder público.

Ao concluir pela aplicabilidade do Modelo de Excelência em Gestão Pública como um instrumento para o fortalecimento da gestão de unidades de conservação estaduais em Pernambuco, possibilitando estabelecimento de processos internos consistentes e relevantes dotando-as de maior efetividade nos seus resultados acredita-se esta dissertação atingiu seus objetivos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, E. DE. T.; SCARTEZINI, L. M. B. **Aspectos gerais do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública)** 1. *Anuário*, [S.l.], v. 1, n. 1, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.fara.edu.br/sipe/index.php/anuario/article/view/100>>. Acesso em: 05 06. 2015.
- ARAÚJO, M. A. R. **Unidades de conservação no Brasil: a história de um povo em busca do desenvolvimento e da proteção da natureza**. In: Unidades de conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados. NEXUS (org.). São Carlos: RIMA Editora. 2012a. 536p
- ARAÚJO, M. A. R. **A efetividade de gestão de unidades de conservação**. In: Unidades de conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados. NEXUS (org.). São Carlos: RIMA Editora, 2012b. 536p.
- ARAÚJO, M. A. R.; CABRAL, R. F. B.; MARQUES, C. P. **Um novo olhar sobre as unidades de conservação**. In: Unidades de conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados. NEXUS (org.). São Carlos: RIMA Editora. 2012c. 536p.
- ARAÚJO, M. A. R.; CABRAL, R. F. B.; MARQUES, C. P. **Avançando na implementação da gestão para resultados: trilhando o caminho da classe mundial nas unidades de conservação**. In: Unidades de conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados. NEXUS (org.). São Carlos: RIMA Editora. 2012d. 536p.
- ARAÚJO, M. A. R.; MARQUES, C. P. e CABRAL, R. F. B. **Melhorando a efetividade da gestão de unidades de conservação: a experiência do Programa de Gestão para Resultados – PGR**. Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) e Cooperação Técnica Alemã (GTZ). Brasília: MMA, 2009. 56 p. Cadernos ARPA, nº 3.
- BERTZKY, B.; CORRIGAN, C.; KEMSEY, J.; KENNEY, S.; RAVILIOUS, C.; SANÇON, C.; BURGESS, N. **Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas**. IUCN, Gland, Switzerland and UNEP-WCMC, Cambridge, UK. 2012.
- BRASIL. **Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o código florestal.
- _____. **Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo código florestal.
- _____. **Lei nº 5.197 de 3 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna.
- _____. **Decreto-lei nº 289 de 28 de fevereiro de 1967a**. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências.
- _____. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- _____. **Decreto 97.633 de 10 de abril de 1989**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Proteção à Fauna - CNPF, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União em 19 de julho de 2000.

_____. **Decreto nº 5.378 DE 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006.** Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006a.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.516 de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 e 500 Pontos**; Brasília; MP, SEGES 2009. Versão 1/2009.110p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA); Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. - Brasília: MP, SEGES, 2009a. 56 p.

_____. **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios.** GUEDES, B., F.; e SEEHUSEN, S. E.; (Org.). Brasília: MMA, 2011. 272 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**, Brasília; MP, SEGEF, 2014. Versão 1/2014.51 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.3; 1997.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental:**

caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro, 2013. 612p.

CASTRO, R. B. DE; **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** In: 30º Encontro da ANPAD. 23 a 27 de setembro de 2006. Salvador / BA – Brasil. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: 15.05.2014

CEFOSPE. **Banco de Dados.** Disponível em: <<http://www.cefospe.pe.gov.br/web/cefospe>>. Acesso em 11.06.2015

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia.** Ed. Ática, São Paulo, 2010.

CONDEPE/FIDEM. **Banco de Dados.** Disponível em: <<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/historico>>. Acesso em 15.05.2015.

CORREIA, M. da S. **Capacidade do núcleo estratégico na contratualização de resultados - análise da trajetória de Pernambuco.** São Paulo. EAESP/FGV, 2011, 183 p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

CPRH. **Portaria CPRH Nº 063.** Cria o Conselho Gestor da Estação Ecológica de Caetés. Diário Oficial do Estado de 26 de junho de 2012a, p. 15.

CPRH. **Banco de Dados. Unidades de conservação.** Disponível em: www.cprh.pe.gov.br/unidadesdeconservacao. Acesso em 24.05.2015.

CPRH. **Plano de Manejo da Estação Ecológica de Caetés – Fase 1.** 2006.

CPRH. **Revisão do Plano de Manejo da Estação Ecológica de Caetés.** 2012.

DERANI, C. **Política pública e a norma política.** In: BUCCI, M. P. D. (org.) Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. 310 p.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 28ª Edição. Atlas Editora, 2015. 1088p.

DIAS, E. P. **Conceitos de gestão e administração: uma revisão crítica.** Revista Eletrônica de Administração – Facef – vol. 10 – Edição 01 – Julho/Dezembro 2002. Disponível em: <<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/view/160>>. Acesso em 20.01.2015.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: Ed. Hucitec, 2004. 382 p.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. de A.; OLIVEIRA, D. **Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil.** In: Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas / Roseli Senna Ganem (org.); Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 437 p.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3ª Edição, revista acrescida de índice remissivo. Ed. Globo, 2001.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. **Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização do Estado.** In: Participação Social: textos para discussão. Samuel A. Antero e Valéria Alpino Bigonha Salgado (Orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Brasília-DF: Editora IABS, 2013. 392 p.

FERREIRA, H. da S.; PEREIRA, H. DOS S. **Gestão ambiental pública no Brasil: políticas, instituições e modelos de gestão das unidades de conservação federais.** In: Revista de Estudos Amazônicos; volume 12; nº 1, jan/jun 2012; p.129-152.

FRANCO, J. L. de A. **A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão da identidade nacional.** Varia Historia, nº 26, Janeiro, 2002. P. 77-96.

FRANCO, J. L. de A.; DRUMMOND, J. A. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil: anos 1920-1940.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2009. 263p.

GERHARD, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa.** Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa.4.ed.São Paulo : Atlas, 2002.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** In: Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, n. 2, p.57-63. Mar./Abr.1995.

HASSLER, M. L. **A importância das unidades de conservação no Brasil.** In: Sociedade e Natureza. Uberlândia, 17(33): 79-89, dez.2005.

HOCKINGS, M.; STILTON, S.; DUDLEY, N. **Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas.** 2 Ed. Gland, Switzerland: UICN, 2006.121p.

ICMBio. **Banco de Dados.** Disponível em:
<<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planos-de-manejo.html>>. Acesso em 20.06.2015.

JACOBI, P. **Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas.** In: Ribeiro, W. (org.) Publicado em Patrimônio Ambiental. EDUSP, 2003.

LEVERINGTON, F.; COSTA K. L.; COURRAU, J.; PAVESE, H.; NOLTE, C.; MARR, M.; COAD L.; BURGESS, N.; BOMHARD, B.; HOCKINGS, M. **Management effectiveness evaluation in protected areas – a global study.** The University of Brisbane. AUSTRALIA: Second edition, 2010.

MARCELINO, G. F. **Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil.** In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, nº 3, p.

641-659, maio/jun. 2003.

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997. 61 p.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. **A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção**. In: Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE. Ano VI, Nº 9, páginas 83-93. Salvador, BA: Janeiro de 2004.. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/115/119>>. Acesso em 17.11.2014.

MEDERIOS, R. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil**. In: Ambiente & sociedade; volume 9, número 1, páginas 41-64. Junho 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em 17.11.2014

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013. 926p

MERCADANTE, M. **Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC**. In: BENJAMIN, A.H. (org.). Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

MOREIRA, V. M. L. **Nacionalismos e reforma agrária nos anos 50**. In: Revista brasileira de História, São Paulo: v. 18, n. 35, 1998.

MOURA, A. L. N. DE. **A influência da resistência dos clientes no sucesso do trabalho do consultor interno em órgãos públicos: analisando a experiência do Programa de Modernização da Gestão Pública de Pernambuco – PROGESTÃO**. Recife. O Autor, 2008, 228 p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco. CCSA.

NECES, M. V. **A heroica e desprezada batalha da borracha**. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/historiaviva/reportagens/a_heroica_e_desprezada_batalha_da_borracha.html>. Acesso em 17.11.2014.

NEGREIROS, E. DE B. **Campo dos conflitos ambientais na Estação Ecológica de Caetés-PE**. In: Conflitos socioambientais em Pernambuco. DA SILVA, T. A. A.; GEHLEN, V. R. F. (Orgs.) Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana, 2013. 220 p.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, P. B. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em 12.07.2014.

OSÓRIO, F. M. **Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, março/abril/maio, 2005. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 29.06.2014.

PÁDUA, M. T. J. **Do sistema nacional de unidades de conservação**. In: Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. IBAMA, 2011.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204p.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011. 102, p.

PECCATIELLO, A. F. O. **Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000)**. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n.24, p.71-82, jul./dez. 2011. Editora UFPR.

PERNAMBUCO. **Decreto Estadual nº 6.727 de 22 de setembro de 1980**. Cria o Parque Natural Estadual de Suape e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.860 de 12 de agosto de 1986**. Delimita as áreas de proteção dos mananciais de interesse da Região Metropolitana do Recife, e estabelece condições para a preservação dos recursos hídricos.

_____. **Lei Estadual nº 9.931 de 11 de dezembro de 1986a**. Define como área de proteção ambiental as reservas biológicas constituídas pelas áreas estuarinas do Estado de Pernambuco.

_____. **Lei nº 9.960 de 17 de dezembro de 1986b**. Define áreas de interesse especial, dispõe sobre os procedimentos básicos relativos ao seu parcelamento para fins de ocupação urbana, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.990 de 13 de janeiro de 1987**. Estabelece normas para concessão de anuência prévia, pela autoridade metropolitana à aprovação, pelos municípios da Região Metropolitana do Recife, dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos na forma do art. 13 e seu parágrafo único, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e dá outras providências.

_____. **Lei Estadual nº 9.989 de 13 de janeiro de 1987a**. Define as reservas ecológicas da Região Metropolitana do Recife.

_____. **Lei nº 11.206 de 31 de março de 1995**. Dispõe sobre a política florestal do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.516, de 30 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, infrações ao meio ambiente e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.622 de 29 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a mudança de categoria de Manejo das Reservas Ecológicas de Caetés e Dois Irmãos, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.899 de 21 de dezembro de 2000**. Redefine os critérios de distribuição

da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, considerando aspectos socioambientais, e dá outras providências.

_____. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Plano de Desenvolvimento Florestal e da Conservação da Biodiversidade de Pernambuco**. 2ª Edição. Recife: A Secretaria. 2001. 68p.

_____. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Atlas da Biodiversidade de Pernambuco**. 1ª edição. Recife: A Secretaria. 2002.

_____. **Decreto nº 25.574, de 25 de junho de 2003**. Dispõe sobre a participação das unidades de conservação previstas no art. 2º da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação da Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002, na distribuição da parte do ICMS socioambiental que cabe aos Municípios.

_____. **Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.787, de 08 de junho de 2009**. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

_____. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Programa de conservação da biodiversidade de Pernambuco: criação e implementação de unidades de conservação – UCs**. Recife, 2009a.

_____. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Pernambuco: realidade e desafios**. Recife: 2009b

_____. **Decreto nº 34.692, de 17 de março de 2010**. Declara como Área de Proteção Ambiental – APA a região que compreende parte dos Municípios de Camaragibe, Recife, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Araçoiaba, São Lourenço da Mata e Paudalho, e dá outras providências.

_____. **Plano Estadual de Mudanças Climáticas**. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). Recife, 2011.

_____. **LEI n.º 14.324, de 03 de junho de 2011a**. Categoriza as Reservas Ecológicas da Região Metropolitana do Recife, e dá outras providências.

_____. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Plano de Manejo do Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engenho Uchôa**. Recife: A Secretaria, 2013. 90p.

PIRES, J. C. de S.; MACÊDO, K. B. **Cultura Organizacional em organizações públicas no Brasil**. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, nº 1, p. 81-105, jan./fev. 2006.

SALGADO, V. A. B. **Desafios da inovação e melhoria da gestão pública na administração pública brasileira**. In: Democracia, Direito e Gestão Pública: textos para discussão / Samuel A. Antero e Valeria Alpino Bigonha Salgado (Orgs.). Fundação Instituto para o

Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agencia Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Brasília-DF: Editora IABS, 2012. 224 p.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J. dos; DAVID, M. V. (Orgs) **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. 246 p.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas**. In: Desenvolvimento em questão. Editora Unijuí. Ano 11; nº 22; jan./abr. 2013.

SÃO PAULO; Secretaria do Meio Ambiente. **Gestão ambiental**. SABBAGH, R. B. In: Cadernos de Educação Ambiental, nº16. São Paulo: SMA, 2011. 176p.

SARAIVA, L. A. S. **Cultura organizacional em ambiente democrático**. In: Revista de Administração Contemporânea/versão on-line/ vol. 6, nº 1. Curitiba; jan./apr. 2002.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. In: Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20 – 45, jul /dez, 2006.

TORRES, M. D. de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004/ 4ª reimpressão 2013. 224p

UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. **Metas de Aichi: Situação atual no Brasil**. WEIGAND JR, R.; DA SILVA, D.C.; E SILVA, D. de O. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil e IPÊ, 2011.

WWF-Brasil; ICMBIO. **Efetividade da gestão das unidades de conservação federais do Brasil: resultados de 2010**. ONAGA, C. A.; DRUMOND M. A.; FERREIRA, M.N.(Orgs.). Brasília, 2012.

ANEXO A – Relação e caracterização das unidades de conservação estaduais em Pernambuco

	CATEGORIA/NOME	MUNICÍPIO (S)	ECOSSISTEMA	ÁREA (ha)	CONSELHO GESTOR	PLANO DE MANEJO
1	APA de Guadalupe	Tamandaré/ Rio Formoso/ Sirinhaém/ Barreiros	Mata Atlântica, Mangue, Restinga e Ambientes Marinhos	44.255,00	Decreto Nº 21135/98	Decreto Nº 21135/98
2	APA de Santa Cruz	Goiana/ Itamaracá/ Itapissuma	Mata Atlântica, Mangue, Restinga e Ambientes Marinhos	38.692,32	Portaria CPRH Nº61/2012 (DOE 26.06.12)	Portaria CPRH Nº 066/2012 (DOE 14.07.12)
3	APA de Sirinhaém	Sirinhaém/Rio Formoso/Ipojuca	Mata Atlântica, Mangue, Restinga e Ambientes Marinhos	6.589,00		
4	APA Arquipélago de Fernando de Noronha	Distrito de Fernando de Noronha	Mata Atlântica Insular, Mangue Oceânico e Ambientes Marinhos			
5	APA Aldeia-Beberibe	Camaragibe/ Recife/ Paulista Abreu e Lima/ Igarassu/ Araçoiaba/ São Lourenço/ Paudalho	Mata Atlântica	31.634,00	Portaria CPRH Nº43/2012 (DOE 26.06.12)	Portaria CPRH Nº 166/2013 (DOE 15.11.13)
6	ARIE Ipojuca-Merepe	Ipojuca	Mata Atlântica, Mangue e Restinga	1.488,81		
16	RPPN Bituri	Brejo da Madre de Deus	Mata Atlântica (Brejo de Altitude)	110,21		
17	RPPN Pedra do Cachorro	São Caetano	Caatinga	18		
18	RPPN Jussaral	Catende	Mata Atlântica	331		
19	RPPN Laje Bonita	Quipapá	Mata Atlântica	12,12		
20	RPPN Bicho Homem	Catende	Mata Atlântica	90		
21	RPPN Engenho Santa Rita	Água Preta	Mata Atlântica	122,75		
22	RPPN Engenho Contestado	Maraial	Mata Atlântica	87		
23	RPPN Karawa-tá	Gravatá	Caatinga	100,58		
24	RPPN Pedra D'Antas	Lagoa dos Gatos	Mata Atlântica	325,34		
25	RPPN Eco Fazenda Morim	São José da Coroa Grande	Mata Atlântica	209		
26	RPPN do Benedito	Gravatá	Mata Atlântica	18,6		
27	RPPN Santo Antônio	Gravatá	Caatinga	119,75		

	CATEGORIA/NOME	MUNICÍPIO (S)	ECOSSISTEMA	ÁREA (ha)	CONSELHO GESTOR	PLANO DE MANEJO
28	APA Estuarina do Canal de Santa Cruz	Itamaracá/ Itapissuma/ Igarassu/ Goiana	Mangue	5.292,00		
29	APA Estuarina do Rio Goiana e Megaó	Goiana	Mangue	4.776,00		
30	APA Estuarina do Rio Itapessoca	Goiana	Mangue	3.998,00		
31	APA Estuarina do Rio Jaguaribe	Itamaracá	Mangue	212		
32	APA Estuarina do Rio Timbó	Abreu e Lima/ Igarassu/ Paulista	Mangue	1.397,00		
33	APA Estuarina do Rio Paratibe	Paulista/ Olinda	Mangue			
34	APA Estuarina do Rio Beberibe	Olinda/ Recife	Mangue			
35	APA Estuarina do Rio Capibaribe	Recife	Mangue			
36	APA Estuarina dos Rios Jaboatão e Pirapama	Cabo/ Jaboatão	Mangue	1.284,50		
37	APA Estuarina dos Rios Sirinhaém e Maracaipe	Ipojuca/ Sirinhaém	Mangue	3.335,00		
38	APA Estuarina do Rio Formoso	Sirinhaém/Rio Formoso	Mangue	2.724,00		
39	APA Estuarina do Rio Carro Quebrado	Barreiros	Mangue	402		
40	APA Estuarina do Rio Una	Barreiros/ São José da Coroa Grande	Mangue	553		
41	Estação Ecológica Caetés	Paulista	Mata Atlântica	157	Portaria CPRH Nº63/2012 (DOE 26.06.12)	Portaria CPRH Nº22/2014 (DOE 17.01.14)
42	Estação Ecológica Serra da Canoa	Floresta	Caatinga	7.598,71		
43	Estação Ecológica de Bitá e Utinga	Cabo/ Ipojuca	Mata Atlântica	2.467,10	Portaria CPRH Nº 134/2013 (DOE 29.08.13)	Portaria CPRH Nº21/2014 (DOE 17.01.14)
44	Parque Estadual Dois Irmãos	Recife	Mata Atlântica	1.161,40	Portaria CPRH Nº 47/2012 (DOE 26.06.12)	
45	Parque Estadual Mata de Duas Lagoas	Cabo	Mata Atlântica	140,3	Portaria CPRH Nº42/2012 (DOE 26.06.12)	
46	Parque Estadual Mata do Zumbi	Cabo	Mata Atlântica	292,4	Portaria CPRH Nº41/2012 (DOE 26.06.12)	
47	Parque Estadual Mata da Pimenteira	Serra Talhada	Caatinga	887,24	Portaria CPRH Nº62/2012 (DOE 26.06.12)	Portaria CPRH nº23/2014 (DOE 17.01.14)
48	Parque Estadual Serra do Areial	Petrolina	Caatinga	1.596,55		
49	Refúgio de Vida Silvestre Mata de Santa Cruz	Itamaracá	Mata Atlântica	54,28		

	CATEGORIA/NOME	MUNICÍPIO (S)	ECOSSISTEMA	ÁREA (ha)	CONSELHO GESTOR	PLANO DE MANEJO
50	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Amparo	Itamaracá	Mata Atlântica	172,9		
51	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engenho São João	Itamaracá	Mata Atlântica	34		
52	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Jaguaribe	Itamaracá	Mata Atlântica	107,36		
53	Refúgio de Vida Silvestre Mata Engenho Macaxeira	Itamaracá	Mata Atlântica	60,84		
54	Refúgio de Vida Silvestre Mata Lanço dos Cações	Itamaracá	Mata Atlântica	50,12		
55	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Urucu	Cabo/ Escada/ Vitória	Mata Atlântica	515,3	Portaria CPRH Nº58/2012 (DOE 26.06.12)	
56	Refúgio de Vida Silvestre Mata da Serra do Cotovelo	Cabo/ Moreno	Mata Atlântica	977,5	Portaria CPRH Nº60/2012 (DOE 26.06.12)	
57	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Cumaru	Cabo/ Moreno	Mata Atlântica	367,2	Portaria CPRH Nº59/2012 (DOE 26.06.12)	
58	Refúgio de Vida Silvestre Mata da Usina São José	Igarassu	Mata Atlântica	298,78	Portaria CPRH Nº46/2012 (DOE 26.06.12)	
59	Refúgio de Vida Silvestre Mata de Miritiba	Abreu e Lima	Mata Atlântica	273,4	Portaria CPRH Nº 44/2012 (DOE 26.06.12)	
60	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Quizanga	São Lourenço da Mata	Mata Atlântica	228,96	Portaria CPRH Nº 45/2012 (DOE 26.06.12)	
61	Refúgio de Vida Silvestre Mata de Mussaiba	Jaboatão dos Guararapes	Mata Atlântica	272,2		
62	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Curado	Recife	Mata Atlântica	102,96	Portaria CPRH Nº56/2012 (DOE 26.06.12)	
63	Refúgio de Vida Silvestre Mata do São João da Várzea	Recife	Mata Atlântica	64,52	Portaria CPRH Nº57/2012 (DOE 26.06.12)	
64	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engº Uchôa	Recife	Mata Atlântica	171,05	Portaria CPRH Nº 49/2012 (DOE 26.06.12)	Portaria CPRH nº24/2014 (DOE 17.01.14)
65	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Sistema Gurjaú	Cabo/ Jaboatão dos Guararapes/ Moreno	Mata Atlântica	1.077,10	Portaria CPRH Nº51/2012 (DOE 26.06.12)	
66	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Bom Jardim	Cabo	Mata Atlântica	245,28	Portaria CPRH Nº54/2012 (DOE 26.06.12)	
67	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engº Salgadinho	Jaboatão dos Guararapes	Mata Atlântica	257	Portaria CPRH Nº52/2012 (DOE 26.06.12)	
68	Refúgio de Vida Silvestre Mata de Caraúna	Moreno	Mata Atlântica	173,35	Portaria CPRH Nº53/2012 (DOE 26.06.12)	
69	Refúgio de Vida Silvestre Mata de Contra Açude	Cabo de Santo Agostinho	Mata Atlântica	114,56	Portaria CPRH Nº55/2012 (DOE 26.06.12)	
70	Refúgio de Vida Silvestre Mata Tapacurá	São Lourenço da Mata	Mata Atlântica	100,92		
71	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engº Tapacurá	São Lourenço da Mata	Mata Atlântica	316,32		
72	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Toro	São Lourenço da Mata	Mata Atlântica	80,7		

	CATEGORIA/NOME	MUNICÍPIO (S)	ECOSSISTEMA	ÁREA (ha)	CONSELHO GESTOR	PLANO DE MANEJO
73	Refúgio de Vida Silvestre Mata Camucim	São Lourenço da Mata	Mata Atlântica	40,24		
74	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Outeiro do Pedro	São Lourenço da Mata	Mata Atlântica	51,24		
75	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engº Moreninho	Moreno	Mata Atlântica	66,48		
76	Refúgio de Vida Silvestre Matas do Siriji	São Vicente Férrer	Mata Atlântica	645,94		
77	Refúgio de Vida Silvestre Matas de Água Azul	Timbaúba, Vicência e Macaparana	Mata Atlântica	4.652,57		
78	Refúgio da Vida Silvestre Riacho Pontal	Petrolina	Caatinga	4.819,63		
79	Refúgio de Vida silvestre Tatu-bola	Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina	Caatinga	110110,25		
80	Monumento Natural Pedra do Cachorro	Brejo da Madre de Deus, São Caetano e Tacaimbó	Caatinga	1.378,67		

Fonte: Adaptado de CPRH, 2015.

ANEXO B – GESPÚBLICA: Instrumento de autoavaliação 250 pontos

ESTRUTURA DOS PROCESSOS GERENCIAIS - IAGP 250 PONTOS		
	Nº do Critério: Título do Critério	Pontuação máxima do critério
	CRITÉRIO 3 – CIDADÃOS	PONTUAÇÃO: 22
Resumo do item	Este critério examina como a organização, no cumprimento de suas competências institucionais, identifica os cidadãos-usuários dos seus serviços e produtos, conhece suas necessidades e avalia a sua capacidade de atendê-las, antecipando-se a elas. Aborda também como ocorre a divulgação de seus serviços, produtos e ações para fortalecer sua imagem institucional e como a organização estreita o relacionamento com seus cidadãos-usuários, medindo a sua satisfação e implementando e promovendo ações de melhoria.	
	ALÍNEAS E REQUISITOS	FINALIDADE
As Alíneas contêm os requisitos do item	A. Como as necessidades e expectativas dos cidadãos-usuários são identificadas, analisadas e utilizadas para definição e melhoria dos produtos, serviços e processos da organização?	A identificação, análise e compreensão das necessidades e expectativas dos Cidadãos-usuários visa obter as informações necessárias para configuração de produtos e serviços associados que incorporem as características mais relevantes para os grupos de cidadãos-usuários.
Desdobramento da Alínea	B. Como os produtos e serviços, padrões de atendimento e as ações de melhoria da organização são divulgados aos cidadãos e à sociedade? XXXXXX	A divulgação dos produtos e serviços tem a finalidade de despertar o interesse dos cidadãos-usuários atuais e potenciais pelos produtos e serviços da organização. A divulgação de padrões de atendimento visa criar na sociedade uma imagem positiva associada à organização e seus produtos e serviços.
	C. Como são tratadas as Reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, visando assegurar que sejam pronta e eficazmente atendidas e solucionadas?	O tratamento das reclamações ou sugestões de forma pronta e eficaz tem a finalidade de eliminar falhas em produtos e serviços, melhorar suas características e de aumentar a satisfação dos cidadãos-usuários.
	D. Como é avaliada a satisfação dos cidadãos-usuários em relação aos seus produtos ou serviços?	A avaliação da satisfação dos cidadãos-usuários tem por objetivo mensurar sua percepção sobre a organização e seus produtos e identificar oportunidades para melhoria, aumentando a satisfação.
As notas contêm esclarecimentos adicionais sobre as Alíneas	Notas: 1) Nesse Critério é importante explicar como as práticas de gestão variam em função das peculiaridades dos diferentes grupos de cidadãos-usuários. 2) Os resultados dos principais indicadores de desempenho relativos a este critério devem ser apresentados no critério 8.	

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

CRITÉRIO 1: LIDERANÇA		PONTUAÇÃO: 22
Este Critério examina a governança pública e a governabilidade da organização, Incluindo aspectos relativos à transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Também examina como é exercida a liderança, incluindo temas como mudança cultural e implementação do sistema de gestão da organização. O Critério aborda a análise do desempenho da organização enfatizando a comparação com o desempenho de outras organizações e a avaliação do êxito das estratégias.		
ALÍNEAS E REQUISITOS	FINALIDADE	
A - Como a Alta Administração exerce a liderança, interagindo e promovendo o comprometimento com todas as partes interessadas?	<p>O exercício da liderança por parte da Direção tem a finalidade de promover o engajamento da força de trabalho na causa da organização, causa essa traduzida pela sua missão, visão, estratégias, objetivos, planos e metas.</p> <p>A interação da Direção com interlocutores das partes interessadas tem o objetivo de conhecer e compreender, sem intermediários, seus principais anseios, de identificar o valor percebido por eles na organização e seus produtos. Também tem por objetivo informá-los sobre as políticas e metas institucionais da organização para com a parte interessada em questão, buscando oportunidades, validando as estratégias e gerando credibilidade em relação à organização.</p>	
B - Como as principais decisões são tomadas, comunicadas e implementadas pela Alta Administração?	<p>A tomada de decisão tem a finalidade de compartilhar informações, no âmbito dos diversos níveis da estrutura de liderança, sobre as dificuldades encontradas e as oportunidades identificadas no dia-a-dia da organização e de deliberar sobre a melhor forma de encaminhar as ações, corretivas ou proativas.</p> <p>A comunicação das decisões tem o objetivo de comprometer os atores dos processos envolvidos com as ações decididas, em todos os níveis e áreas.</p> <p>A implementação das decisões visa a assegurar que as ações decididas sejam colocadas em prática e concluídas.</p>	
C - Como os Princípios e Valores da Administração Pública, as Diretrizes do Governo e os Princípios Organizacionais são internalizados e disseminados na organização?	Os princípios e valores da Administração Pública e as Diretrizes de Governo devem nortear o planejamento e as diretrizes estratégicas da organização de maneira alinhada com as suas metas e ações. A comunicação dos valores e princípios organizacionais à força de trabalho tem a finalidade de desenvolver um sentimento coletivo de pertencer a um grupo de pessoas que compartilham e perseguem os mesmos ideais, potencializando a contribuição de cada um. A comunicação desses valores e princípios organizacionais a parceiros importantes (ex.: fornecedores, revendedores, representantes) também tem a mesma finalidade.	
D - Como a Alta Administração conduz a implementação do sistema de gestão da organização, visando assegurar o atendimento das necessidades e expectativas de todas as partes interessadas?	<p>A implementação do sistema de gestão implica no estabelecimento de padrões de trabalho para orientar a execução adequada das principais práticas de gestão e de métodos para verificar o seu cumprimento e estabelecer as ações corretivas adequadas quando os padrões não forem cumpridos</p> <p>Devem ser garantidos os recursos necessários para a melhoria do sistema de gestão, da infraestrutura de trabalho e da comunicação externa e interna.</p> <p>Quando pertinente, devem ser estabelecidos compromisso e padrões de atendimento.</p>	
E - Como é analisado criticamente o desempenho por meio de indicadores e acompanhada a implementação das decisões decorrentes desta análise?	A análise do desempenho da organização tem a finalidade de estimular o comprometimento dos diversos níveis da estrutura de liderança com o alcance de metas, por meio do controle de resultados, e de avaliar o seu desempenho à luz do cenário interno e externo. Deve ser	

	<p>conduzido pela Alta Administração.</p> <p>As decisões tomadas durante o processo de análise do desempenho da organização devem ser acompanhadas até a sua efetiva implementação.</p>
F - Como são avaliados e melhorados as práticas de gestão e os respectivos padrões?	<p>A avaliação das práticas de gestão e de seus padrões de trabalho tem o objetivo de estudar sua eficácia e de identificar potenciais melhorias.</p> <p>A melhoria das práticas de gestão e de seus padrões de trabalho visa a buscar e a incorporar novos elementos que aumentem a sua eficácia, assegurando o aprendizado das práticas gerenciais da organização.</p>
<p>Notas:</p> <p>1) Princípios organizacionais como as declarações da Missão, Visão, políticas e códigos de conduta devem ser apresentados na Alínea C.</p> <p>2) Neste critério é particularmente importante informar o grau de disseminação das práticas de gestão descritas, considerando que os seus requisitos expressam questões como padronização e aprendizado organizacional, que devem permear toda a organização.</p> <p>3) A expressão análise do desempenho refere-se à abordagem utilizada pela organização para avaliar se os resultados atingidos demonstram que os objetivos e estratégias traçados estão sendo alcançados. A análise do desempenho da organização está, portanto, fortemente inter-relacionada com o critério 2.</p> <p>4) Os tipos de informações utilizadas para comparar o desempenho podem incluir resultados de concorrentes, médias do mercado ou do setor de atuação e referenciais de excelência de dentro ou fora do setor de atuação da organização.</p> <p>5) Devem ser apresentadas no critério 8 os indicadores utilizados para analisar o desempenho, mencionadas na Alínea E.</p>	

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

CRITÉRIO 2: ESTRATÉGIAS E PLANOS		PONTUAÇÃO: 22
Este critério examina como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de curto e longo prazos e acompanha a sua implementação, com vistas ao atendimento de sua missão e à satisfação das partes interessadas.		
ALÍNEAS E REQUISITOS	FINALIDADE	
A - Como são definidas as estratégias da organização considerando-se as necessidades das partes interessadas, as demandas do governo e as informações internas? Apresentar as principais estratégias	A definição das estratégias tem como finalidade estabelecer as ações necessárias para realizar a missão da organização e alcançar a sua visão de futuro, aproveitando as forças impulsionadoras e contornando as forças restritivas, provenientes dos processos internos da organização e as externas, originárias do macroambiente, mercado e setor de atuação e de suas tendências. O envolvimento das partes interessadas tem por objetivo assegurar que estratégias da organização atendam os interesses delas.	
B - Como são definidos os indicadores para a avaliação da implementação das estratégias, estabelecidas as metas de curto e longo prazos e definidos os respectivos planos de ação? Destacar os principais indicadores, metas e planos de ação.	A definição dos indicadores para avaliar a implementação das estratégias tem o objetivo de viabilizar o monitoramento do êxito das ações estratégicas por meio de resultados quantitativos. O estabelecimento de metas de curto e longo prazos visa definir níveis de desempenho esperados para os indicadores estratégicos com base em fatos, como projeções de histórico, requisitos de partes interessadas, níveis de resultados alcançados por outras organizações do setor de atuação, picos já alcançados anteriormente, desafios incrementais e outros. A definição dos planos de ação tem a finalidade de concretizar as estratégias definidas e o alcance dos resultados.	
C - Como os recursos são alocados para assegurar a implementação dos planos de ação? Apresentar os principais recursos alocados.	A alocação de recursos financeiros e não financeiros para assegurar a implementação dos planos de ação tem a finalidade de quantificar e reservar os recursos para consecução dos planos de ação, em tempo de planejamento, para garantir que os investimentos necessários estejam refletidos na projeção de resultados e que os planos sejam implementados no tempo certo.	
D - Como são comunicadas as estratégias, metas e os planos de ação para as pessoas da força de trabalho e para as demais partes interessadas, quando pertinente?	A comunicação das estratégias, metas e planos de ação para as pessoas da força de trabalho tem o objetivo de evidenciar a contribuição da equipe para o êxito das estratégias, potencializando seu engajamento na causa comum. A comunicação de estratégias para as demais partes interessadas tem a finalidade de provocar o realinhamento de interesses mútuos, no caso de estratégias que possam trazer vantagens ou consequências importantes para a parte interessada e eventuais desdobramentos para a própria organização.	
E - Como é realizado o monitoramento da implementação dos planos de ação?	A monitoração da implementação dos planos de ação é necessária para avaliar as estratégias e possibilitar a tomada de ações corretivas em tempo hábil.	
Notas: 1) A expressão formulação das estratégias refere-se à abordagem (formal ou informal) da organização para se preparar para o futuro. O processo pode utilizar vários tipos diferentes de previsões, projeções, opções, cenários ou outras metodologias para se criar uma perspectiva do futuro com o propósito de orientar a tomada de decisão e a alocação dos recursos. 2) Os indicadores utilizados na avaliação e monitoramento das estratégias e os utilizados para avaliação do desempenho dos processos compõem o que é usualmente denominado de “sistema de medição do desempenho”. 3) Os indicadores citados na Alínea B devem ter os seus resultados apresentados no critério 8.		

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

CRITÉRIO 3 – CIDADÃOS		PONTUAÇÃO: 22
Este critério examina como a organização, no cumprimento das suas competências institucionais, identifica os cidadãos-usuários dos seus serviços e produtos, conhece suas necessidades e avalia a sua capacidade de atendê-las, antecipando-se a elas. Aborda também como ocorre a divulgação de seus serviços, produtos e ações para fortalecer sua imagem institucional e como a organização estreita o relacionamento com seus cidadãos-usuários, medindo a sua satisfação e implementando e promovendo ações de melhoria.		
ALÍNEAS E REQUISITOS	FINALIDADE	
A - Como as necessidades e expectativas dos cidadãos-usuários são identificadas, analisadas e utilizadas para definição e melhoria dos produtos, serviços e processos da organização?	A identificação, análise e compreensão das necessidades e expectativas dos cidadãos-usuários visam obter as informações necessárias para configuração de produtos e serviços associados que incorporem as características mais relevantes para os grupos de cidadãos-usuários.	
B - Como os produtos e serviços, padrões de atendimento e as ações de melhoria da organização são divulgados aos cidadãos e à sociedade?	A divulgação dos produtos e serviços tem a finalidade de despertar o interesse dos cidadãos-usuários atuais e potenciais pelos produtos e serviços da organização. A divulgação de padrões de atendimento visa criar na sociedade uma imagem positiva associada à organização e seus produtos e serviços.	
C - Como são tratadas as reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, visando assegurar que sejam pronta e eficazmente atendidas e solucionadas?	O tratamento das reclamações ou sugestões de forma pronta e eficaz tem a finalidade de eliminar falha em produtos e serviços, melhorar suas características e de aumentar a satisfação dos cidadãos-usuários.	
D - Como é avaliada a satisfação dos cidadãos-usuários em relação aos seus produtos ou serviços?	A avaliação da satisfação dos cidadãos-usuários tem por objetivo mensurar sua percepção sobre a organização e seus produtos e identificar oportunidades para melhoria, aumentando a satisfação	
Notas: 1) Neste critério é importante explicitar como as práticas de gestão variam em função das peculiaridades dos diferentes grupos de cidadãos-usuários. 2) Os resultados dos principais indicadores de desempenho relativos a este critério devem ser apresentados no critério 8.		

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

CRITÉRIO 4: SOCIEDADE		PONTUAÇÃO: 22
Este critério examina como a organização aborda suas responsabilidades perante a sociedade e as comunidades diretamente afetadas pelos seus processos, serviços e produtos e como estimula a cidadania. Examina, também, como a organização atua em relação às políticas públicas do seu setor e como estimula o controle social de suas atividades pela Sociedade e o comportamento ético.		
ALÍNEAS E REQUISITOS	FINALIDADE	
A - Como são identificados os aspectos e tratados os impactos sociais e ambientais adversos decorrentes da atuação da organização?	A identificação de aspectos e tratamento de impactos sociais e ambientais tem a finalidade de inventariar, priorizar e viabilizar o tratamento preventivo de tudo aquilo que a organização pode causar de negativo, direta ou indiretamente, à sociedade e ecossistemas, em decorrência de seus produtos, de seus processos e de suas instalações.	
B - Como a organização estimula e envolve a força de trabalho e seus parceiros nas questões relativas à responsabilidade socioambiental?	O incentivo e envolvimento da força de trabalho e de seus parceiros na implementação de projetos sociais potencializam o engajamento da equipe na causa da organização e o desenvolvimento de parcerias duradouras.	
C - Como a organização orienta e estimula a sociedade a exercer o controle social?	O estímulo ao controle social abrange a divulgação oficial dos seus atos e de informações sobre seus planos, programas e projetos, em uma forma que assegure seu entendimento e sua interpretação. A organização deve tornar público e democratizar o acesso às informações relativas à execução física, orçamentária, financeira e à gestão de suas atividades.	
D - Como a organização estimula o exercício da responsabilidade social da força de trabalho, no cumprimento de seu papel de agente público, e o comportamento ético em todos os níveis?	O incentivo e envolvimento da força de trabalho na implementação de projetos sociais potencializam o engajamento da equipe na causa da organização e o desenvolvimento de parcerias duradouras. O tratamento das questões éticas visa a assegurar o relacionamento ético com todas as partes interessadas e com os concorrentes.	
E - Como a organização identifica as necessidades da sociedade em relação ao seu setor de atuação e as transforma em requisitos para a formulação e execução de políticas públicas, quando pertinente?	A identificação das necessidades da sociedade visando o estabelecimento de políticas públicas direcionadas a estas necessidades busca assegurar que as políticas estejam convergentes com a demanda da sociedade.	
Notas:		
1) Dentre os impactos sociais citados na Alínea A incluem-se os impactos à segurança e à saúde dos usuários e da população em geral que possam advir dos produtos, processos e instalações da organização.		
2) Os resultados dos principais indicadores de desempenho relativos a este critério devem ser apresentados no critério 8.		

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

CRITÉRIO 5: INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO		PONTUAÇÃO: 22
Este critério examina a gestão das informações, incluindo a obtenção de informações comparativas pertinentes. Também examina como a organização identifica, desenvolve, mantém e protege os seus conhecimentos.		
ALÍNEAS E REQUISITOS	FINALIDADE	
A - Como são identificadas as necessidades, definidos e implantados os sistemas de informações para apoiar as operações diárias e a tomada de decisão em todos os níveis e áreas da organização?	<p>A identificação das necessidades de informação de três tipos principais: de apoio às operações diárias; de acompanhamento do progresso dos planos de ação; e de subsídio ao processo de tomada de decisões visa a permitir a configuração e otimização dos sistemas de informação.</p> <p>A definição de sistemas de informação tem o objetivo de desenvolver e disponibilizar as ferramentas e tecnologias mais eficazes para atender as necessidades identificadas junto aos usuários.</p>	
B - Como a segurança das informações é tratada para assegurar sua atualização, confidencialidade, integridade e disponibilidade?	<p>A atualização visa assegurar o uso de informações mais recentes.</p> <p>A confidencialidade tem a finalidade de restringir o acesso e a distribuição das informações somente aos usuários e públicos autorizados a recebê-las, protegendo o acervo de informações da organização contra o uso indevido.</p> <p>A segurança quanto à integridade tem o objetivo de garantir o registro e uso de informações fidedignas, promovendo a qualidade da informação e da tomada de decisão.</p> <p>Quanto à disponibilidade, o objetivo é assegurar o pronto acesso as informações promovendo a continuidade dos serviços.</p>	
C - Como a organização estabelece e mantém a memória administrativa?	<p>O estabelecimento e a manutenção da memória administrativa visam a garantir as informações da evolução e das mudanças organizacionais e de processos de gestão da organização durante a sua existência, permitindo aos seus gestores a tomada de decisões com base em fatos e dados.</p> <p>Serve como referência e apoio legal para essas decisões.</p>	
D - Como são utilizadas outras organizações como um referencial comparativo pertinente?	<p>A obtenção de informações comparativas e a manutenção de sua atualização visam a assegurar a utilização de informações comparativas que permitam à organização conhecer seu grau de competitividade e de excelência, a partir da comparação externa de seus resultados financeiros e não financeiros; identificar diferenciais favoráveis e desfavoráveis a serem tratados; e possibilitar o estabelecimento de metas baseadas em fatos.</p>	
E - Como o conhecimento é desenvolvido, protegido e compartilhado na organização?	<p>O desenvolvimento e a proteção do conhecimento da organização têm a finalidade de manter o nível de desempenho conquistado com base nesse conhecimento.</p>	
Notas:		
1) Os sistemas de informação abrangem os principais sistemas informatizados e não informatizados.		
2) Informações comparativas são requeridas para subsidiar a análise do desempenho da organização conforme Alínea A do Critério 1 e para o estabelecimento de metas conforme Alínea B do Critério 2 e podem ser utilizadas para a melhoria de produtos e processos, conforme Alínea C do Critério 7.		

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

CRITÉRIO 6: PESSOAS		PONTUAÇÃO: 22
Este critério examina os sistemas de trabalho da organização, incluindo a organização do trabalho, a estrutura de cargos, os processos relativos à seleção e contratação de pessoas, assim como a gestão do desempenho de pessoas e equipes. Também examina os processos relativos à capacitação e desenvolvimento das pessoas e como a organização promove a qualidade de vida das pessoas interna e externamente ao ambiente de trabalho		
ALÍNEAS E REQUISITOS	FINALIDADE	
A - Como a organização do trabalho é definida e implementada? Citar o grau de autonomia dos diversos níveis de pessoas da força de trabalho para definir, gerir e melhorar os processos organizacionais.	A definição e implementação da organização do trabalho, com autonomies definidas nos diferentes níveis para definir, gerir e melhorar os processos tem a finalidade de promover a sinergia do trabalho em equipe e a produtividade do sistema de trabalho.	
B - Como o desempenho das pessoas e das equipes é gerenciado, de forma a estimular a busca por melhores resultados?	O estímulo à busca por melhores resultados por meio da remuneração tem o objetivo de incentivar permanentemente o alcance de metas, implementando o pagamento por desempenho. O estímulo à busca por melhores resultados por intermédio do reconhecimento de contribuições especiais visa mobilizar as pessoas utilizando o aspecto motivacional interno. O estímulo à busca por melhores resultados por meio de incentivos específicos ao alcance de metas tem o objetivo de mobilizar as pessoas utilizando o aspecto impulsor externo.	
C - Como as necessidades de capacitação e desenvolvimento são identificadas considerando as estratégias e as necessidades das pessoas?	As necessidades de capacitação e desenvolvimento são identificadas considerando as estratégias a fim de que os programas de treinamento incorporem as demandas delas decorrentes. As necessidades de capacitação e desenvolvimento são identificadas considerando as necessidades das pessoas com o objetivo de que os programas de treinamento incorporem suas demandas de desenvolvimento para exercício das funções atuais e futuras.	
D - Como é concebida a forma de realização dos programas de capacitação e de desenvolvimento, considerando as necessidades identificadas?	A forma de realização dos programas de capacitação e desenvolvimento é concebida considerando as necessidades identificadas com a finalidade de aumentar a eficiência e a eficácia dos programas.	
E - Como são identificados os perigos e tratados os riscos relacionados à saúde ocupacional, segurança e ergonomia?	Os perigos relacionados à saúde ocupacional, segurança e ergonomia são identificados e os riscos tratados com o objetivo de inventariar, priorizar e viabilizar o tratamento preventivo dos fatores que possam ameaçar a integridade física ou psicológica dos integrantes da força de trabalho em decorrência de suas atividades.	
F - Como são identificados e tratados os fatores que afetam o bem-estar, a satisfação e a motivação das pessoas e mantido um clima organizacional favorável? Apresentar os fatores identificados. Citar as principais ações desenvolvidas.	Os fatores que afetam o bem-estar, a satisfação e a motivação das pessoas são identificados e tratados com a finalidade de avaliá-los e de eliminar os aspectos que possam afetar a disposição para o trabalho. O clima organizacional é mantido favorável ao alto desempenho com o objetivo de proporcionar elementos que favoreçam a alta produtividade das equipes, agilizando o trabalho, facilitando a comunicação e promovendo desafios constantes.	
G - Como a satisfação das pessoas é avaliada?	A avaliação da satisfação das pessoas tem por objetivo mensurar sua percepção sobre aspectos relacionados ao trabalho na organização e identificar oportunidades para melhoria desses aspectos, aumentando a satisfação.	
Notas:		
1) Neste critério é importante explicitar como as práticas de gestão de pessoas levam em conta as diferentes categorias de pessoas – tais como os contratados em tempo integral ou parcial, os temporários, os autônomos e os contratados de terceiros que trabalham sob supervisão direta da organização esclarecendo, quando necessário, as diferenças existentes.		
2) Os resultados dos principais indicadores de desempenho relativos a este critério devem ser apresentados no critério 8.		

Adaptado de BRASIL, 2009.

CRITÉRIO 7: PROCESSOS		PONTUAÇÃO: 22
Este critério examina como a organização gerencia, analisa e melhora os processos finalísticos e os processos de apoio. Também examina como a organização gerencia o processo de suprimento, destacando o desenvolvimento da sua cadeia de suprimento. O critério aborda como a organização gerencia os seus processos orçamentários e financeiros, visando ao seu suporte.		
ALÍNEAS E REQUISITOS	FINALIDADE	
A - Como os processos finalísticos e os processos de apoio são projetados, visando ao cumprimento dos requisitos aplicáveis? Apresentar os requisitos a serem atendidos e os respectivos indicadores de desempenho	O projeto dos processos finalísticos e dos processos de apoio tem a finalidade de dotar esses processos das características necessárias para que sejam capazes de gerar produtos que atendam às necessidades e expectativas dos cidadãos-usuários e de outras partes interessadas, traduzidas em requisitos de processo e produto. Os indicadores de desempenho são definidos para controlar o atendimento aos requisitos críticos de processo e de produto.	
B - Como os processos finalísticos e os processos de apoio são controlados, visando assegurar o atendimento dos requisitos aplicáveis	O controle dos processos tem por finalidade assegurar que os requisitos de processo e produto sejam atendidos e, consequentemente, sejam atendidas as necessidades e expectativas de cidadãos-usuários e de outras partes interessadas. O controle é realizado por meio dos indicadores de desempenho, cujos resultados são comparados com padrões (metas) previamente estabelecidos. O responsável pelos processos atua corretiva e preventivamente para sanar não conformidades identificadas. Não conformidade refere-se ao não atendimento a algum dos requisitos. O tratamento de uma não conformidade leva à identificação e bloqueio das causas, de modo a assegurar que não haverá novas ocorrências.	
C - Como os processos finalísticos e os processos de apoio são analisados e melhorados? Destacar as formas utilizadas para incorporar melhores práticas. Apresentar as principais melhorias implantadas nos processos, pelo menos, nos últimos dois anos.	A análise dos processos finalísticos e dos processos de apoio tem o objetivo de estudar sua eficácia e de identificar potenciais melhorias. A melhoria dos processos finalísticos e dos processos de apoio visa à busca e incorporação de novas características que promovam a agregação de valor para os cidadãos usuários e para outras partes interessadas (por exemplo, ações de simplificação e de desburocratização).	
D - Como os fornecedores são selecionados? Destacar os critérios utilizados.	A seleção de fornecedores visa escolher os fornecedores de matérias-primas, insumos e serviços que melhor atendam aos requisitos exigidos pelos processos, especialmente aqueles considerados críticos. Os critérios para seleção são estabelecidos a partir das necessidades dos usuários dos bens ou serviços a serem adquiridos e de exigências de confiabilidade de natureza técnica, financeira, comercial e legal.	
E - Como os fornecedores são avaliados e prontamente informados sobre seu desempenho?	A avaliação dos fornecedores tem por finalidade medir o nível de desempenho dos fornecimentos realizados e identificar oportunidades para melhoria. A pronta informação dos fornecedores quanto ao seu desempenho visa evidenciar o nível de controle e incentivar a melhoria dos padrões de fornecimento.	
F - Como é elaborado e gerenciado o orçamento?	A elaboração e o gerenciamento do orçamento tem a finalidade de viabilizar o planejamento, responsabilização, controle e análise integrada e segmentada das receitas, despesas e investimentos, proporcionando elementos para projeção de resultados financeiros da organização.	
Notas: 1) Os processos principais do negócio e de apoio devem ser descritos no Perfil. 2) O projeto de processos principais do negócio e dos processos de apoio inclui modificações de processos existentes e desenvolvimento de novos processos, bem como, definição de padrões operacionais. 3) Neste critério é importante explicitar como as práticas de gestão variam em função das peculiaridades dos diferentes tipos de fornecedores. 4) Os resultados dos indicadores de desempenho relativos aos processos principais do negócio e de apoio abordados neste critério devem ser apresentados no critério 8.		

CRITÉRIO 8 – RESULTADOS	PONTUAÇÃO: 96
Este critério examina os resultados da organização, abrangendo os orçamentário-financeiros, os relativos aos cidadãos-usuários, a sociedade, as pessoas, aos processos finalísticos e processos de apoio, assim como os relativos ao suprimento. A avaliação dos resultados inclui a análise da tendência e do nível atual de desempenho, pela comparação com o desempenho de outras organizações.	
ALÍNEAS E REQUISITOS	PONTUAÇÃO DAS ALÍNEAS
A - Apresentar os resultados relativos aos cidadãos-usuários	20
B - Apresentar os resultados relativos à sociedade	20
C - Apresentar os resultados orçamentários e financeiros	10
D - Apresentar os resultados relativos às pessoas	13
E - Apresentar os resultados relativos aos processos de suprimento	13
F - Apresentar os resultados dos processos finalísticos e de apoio	20
<p>Notas:</p> <p>1) Na apresentação dos resultados (tabelas ou gráficos), demonstrar a evolução de cada resultado pelo menos nos últimos dois ciclos de avaliação ou planejamento e incluir informações comparativas pertinentes, esclarecendo, sempre que possível, tendências adversas e níveis atuais de desempenho abaixo das informações comparativas pertinentes.</p> <p>2) No caso de unidade autônoma cuja apresentação dos resultados financeiros é feita somente no nível corporativo, demonstrar a contribuição da unidade para o resultado da corporação.</p> <p>3) Devem ser apresentados os resultados dos indicadores de desempenho dos processos citados nos Critérios 1, 3, 4, 5, 6 e 7, assim como os resultados dos indicadores utilizados para avaliação da implementação das estratégias relativas à gestão econômico-financeira citados no Critério 2.</p>	

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

PONTUAÇÃO 250 pontos(%) – PROCESSOS GERENCIAIS					
0%	20%	40%	60%	80%	100%
ENFOQUE					
As práticas de gestão são inadequadas aos requisitos, não são apropriadas ao perfil, ou não estão relatadas.	As práticas de gestão apresentadas são adequadas para alguns dos requisitos do critério e apropriadas ao perfil. Não apresenta características de proatividade.	As práticas de gestão apresentadas são adequadas para muitos requisitos do critério e apropriadas ao perfil. Não apresenta características de proatividade.	As práticas de gestão apresentadas são adequadas para a maioria dos requisitos do critério e apropriadas ao perfil. O atendimento a algum(ns) requisito(s) é proativo.	As práticas de gestão apresentadas são adequadas para quase todos os requisitos do critério e apropriadas ao perfil. O atendimento a muitos requisitos é proativo.	As práticas de gestão apresentadas são adequadas a todos os requisitos do critério e apropriadas ao perfil. O atendimento a maioria dos requisitos é proativo.
APLICAÇÃO					
As práticas de gestão adequadas não estão disseminadas. Uso não relatado.	As práticas de gestão adequadas estão disseminadas em algumas áreas, processos, produtos e/ou pelas partes interessadas Uso continuado em alguma(s) das práticas de gestão adequadas	As práticas de gestão adequadas estão disseminadas em muitas das áreas, processos, produtos e/ou pelas partes interessadas pertinentes. Uso continuado em muitas das práticas de gestão adequadas.	As práticas de gestão adequadas estão disseminadas na maioria das áreas, processos, produtos e/ou pelas partes interessadas pertinentes. Uso continuado na maioria das práticas de gestão adequadas.	As práticas de gestão adequadas estão disseminadas em quase todas as principais áreas, processos, produtos e/ou pelas partes interessadas pertinentes. Uso continuado em quase todas as práticas de gestão adequadas.	As práticas de gestão adequadas estão disseminadas em todas as principais áreas, processos, produtos e/ou pelas partes interessadas pertinentes. Uso continuado em todas as práticas de gestão adequadas.
APRENDIZADO					
Não há mecanismo de avaliação das práticas de gestão adequadas.	Não há melhorias sendo implantadas.	Há melhorias Sendo implantadas.	Alguma(s) das práticas de gestão adequadas apresenta melhorias decorrentes do aprendizado.	Muitas das práticas de gestão adequadas apresentam melhorias decorrentes do aprendizado.	A maioria das práticas de gestão adequadas apresenta melhorias decorrentes do aprendizado.

(Continua)

(continuação)

PONTUAÇÃO 250 pontos(%) – PROCESSOS GERENCIAIS					
0%	20%	40%	60%	80%	100%
INTEGRAÇÃO					
As práticas de gestão adequadas não são coerentes com as estratégias e objetivos da organização.	Quase todas as práticas de gestão adequadas são coerentes com as estratégias e objetivos da organização. Não apresenta características de inter-relação Não apresenta características de cooperação	Todas as práticas de gestão adequadas são coerentes com as estratégias e objetivos da organização. Não apresenta características de inter-relação Não apresenta características de cooperação	Todas as Práticas de gestão adequadas são coerentes com as estratégias e objetivos da organização; a maioria das práticas de gestão adequadas está inter-relacionada com outras práticas de gestão, quando apropriado. Não apresenta características de cooperação	Todas as práticas de gestão adequadas são coerentes com as estratégias e objetivos da organização; quase todas as práticas de gestão adequadas estão inter-relacionadas com outras práticas de gestão da organização, havendo cooperação entre a maioria das áreas da organização na sua implementação, quando apropriado.	Todas as Práticas de gestão adequadas são coerentes com as necessidades organizacionais ou das partes interessadas e todas estão inter-relacionadas com outras práticas de gestão, havendo cooperação entre quase todas as áreas da organização na sua implementação, quando apropriado.
<p>Notas:</p> <p>(1) Abrangência: “algum(as)” (>0 e <1/4); “muitas” (= ou >1/4); “maioria” (= ou >1/2); “quase todas” (= ou >3/4); “todas” (=1/1).</p> <p>(2) Para determinação da abrangência do atendimento (alguns, muitas etc.), considerar que cada pergunta dos critérios de processos gerenciais contempla um ou mais requisitos.</p> <p>(3) Nota zero em “ênfase” implica em nota igualmente zero em “aplicação”, “aprendizado” e “integração”.</p> <p>(4) Nota zero em “aplicação” implica em nota igualmente zero em “aprendizado”.</p>					

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.

PONTUAÇÃO (%)- RESULTADOS ORGANIZACIONAIS					
0%	20%	40%	60%	80%	100%
RELEVÂNCIA					
Não foram apresentados resultados relevantes.	Alguns dos resultados relevantes foram apresentados.	Muitos dos resultados relevantes foram apresentados.	A maioria dos resultados relevantes foi apresentada.	Quase todos os resultados relevantes foram apresentados.	Todos os resultados relevantes foram apresentados.
TENDÊNCIA (ver nota 2)					
Tendências desfavoráveis para todos os resultados apresentados ou impossibilidade de avaliação de tendências.	As práticas Tendência favorável em UM dos resultados relevantes apresentados.	Tendência favorável em MAIS DE UM dos resultados relevantes apresentados.	Tendências favoráveis em muitos dos resultados relevantes apresentados.	Tendências favoráveis na maioria dos resultados relevantes apresentados.	Tendências favoráveis em quase todos os resultados relevantes apresentados.
NÍVEL ATUAL					
Não foram apresentadas informações comparativas.	Foi apresentada pelo menos uma informação comparativa, ainda que o nível atual seja inferior a essa informação	Foram apresentadas mais de uma informação comparativa, ainda que o nível atual seja inferior a essas informações.	O nível atual de um resultado relevante apresentado é igual ou superior às informações comparativas pertinentes.	O nível atual de muitos dos resultados relevantes apresentados é igual ou superior às informações comparativas pertinentes.	O nível atual da maioria dos resultados relevantes apresentados é igual ou superior às informações comparativas pertinentes.
<p>Notas:</p> <p>(1) Abrangência dos fatores “relevância”, “tendência” e “nível atual”:</p> <p>“algum(as)” (> 0 e <1/4);</p> <p>“muitos” (= ou 1/4);</p> <p>“maioria” (= ou >1/2);</p> <p>“quase todos” (= ou >3/4);</p> <p>“todos” (=1/1).</p> <p>(2) Para avaliar os fatores “tendência” e “nível atual” considerar somente os resultados relevantes apresentados.</p> <p>(3) Nota zero em “relevância” implica em nota igualmente zero nos demais fatores.</p> <p>(4) Para avaliação da tendência, considerar resultados dos dois últimos ciclos de avaliação ou planejamento.</p>					

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009.